

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO – UFRJ
GESTÃO PÚBLICA PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

ANA CAROLINA PAIXÃO DE ARAÚJO SOUZA

**O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL: UMA
ANÁLISE DA MULTIDIMENSIONALIDADE DO DESENVOLVIMENTO
HUMANO NO MUNICÍPIO DE NITERÓI (2000-2010)**

Rio de Janeiro

2018

ANA CAROLINA PAIXÃO DE ARAÚJO SOUZA

**O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL:
UMA ANÁLISE DA MULTIDIMENSIONALIDADE DO
DESENVOLVIMENTO HUMANO NO MUNICÍPIO DE NITERÓI
(2000-2010)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau Bacharel em Gestão Pública.

Orientador(a): Prof. Dr^a Lalita Kraus

Rio de Janeiro
2018

CIP - Catalogação na Publicação

S719? Souza, Ana Carolina
O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL:
UMA ANÁLISE DA MULTIDIMENSIONALIDADE DO
DESENVOLVIMENTO HUMANO NO MUNICÍPIO DE NITERÓI (2000
2010) / Ana Carolina Souza. -- Rio de Janeiro, 2018.
71 f.

Orientadora: Lalita Kraus.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade
de Administração e Ciências Contábeis, Faculdade de
Direito, Instituto de Economia, Instituto de
Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Bacharel
em Gestão Pública Desenvolvimento Econômico e
Social, 2018.

1. Desenvolvimento Humano. 2. Índice de
Desenvolvimento Humano Municipal. 3. Índice de
Desenvolvimento Humano. 4. Gestão Municipal. 5.
Niterói. I. Kraus, Lalita, orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os
dados fornecidos pelo(a) autor(a).

ANA CAROLINA PAIXÃO DE ARAÚJO SOUZA

**O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL
(IDHM): UMA ANÁLISE DA MULTIDIMENSIONALIDADE DO
DESENVOLVIMENTO HUMANO NO MUNICÍPIO DE NITERÓI
(2000-2010)**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Gestão
Pública para o Desenvolvimento
Econômico e Social do Instituto de
Pesquisa e Planejamento Urbano e
Regional da Universidade Federal do
Rio de Janeiro – UFRJ, como parte
dos requisitos necessários à obtenção
do grau Bacharel em Gestão Pública.

Aprovado em

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dra. Lalita Kraus

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - UFRJ

Prof. Dr. Daniel Negreiros Conceição

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

Prof. Dr. Adenilson dos Santos Vitorino Costa

Geografia - Fundação Educacional de Duque de Caxias - FEUDUC

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, pois sem ele nada seria possível.

Aos meus pais, Jorge Henrique e Algecira, por sua capacidade de investir e acreditar em mim, obrigada pelo apoio e incentivo nos momentos difíceis.

Ao meu noivo Nélío, que me estimulou durante todo o tempo e compreendeu minha ausência durante o período dos estudos, por me apoiar, me inspirar a crescer e por sua capacidade de me trazer paz na correria de cada semestre. Sem você tudo seria mais difícil.

À professora Lalita, pela paciência na orientação e incentivo que tornaram possível a conclusão desta monografia.

A todos os professores do curso, que foram tão importantes na minha vida acadêmica e no desenvolvimento desta monografia.

A todos os amigos que fiz durante a graduação, essa caminhada não teria sido a mesma sem vocês. Obrigada por todos os momentos que partilhamos juntos. E a todos os outros que me acompanharam durante esse período, dando muito apoio e carinho.

À Universidade Federal do Rio de Janeiro, por todos os aprendizados que me ensinou, dentro e fora de sala de aula.

E a todos que fizeram parte da minha formação, direta ou indiretamente, o meu muito obrigada.

RESUMO

O estudo propõe uma reflexão crítica do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) como critério para mensuração do desenvolvimento humano, tomando como estudo de caso o Município de Niterói, do estado do Rio de Janeiro. Apesar de ser considerado um índice de referência, alguns atores têm realizado críticas sobre sua verdadeira capacidade de mensurar o conceito de desenvolvimento humano. Diante disso, surge a seguinte questão: Qual a capacidade do IDHM de mensurar o desenvolvimento humano? Para responder à pergunta, a presente pesquisa pretende analisar o conceito de desenvolvimento humano, a partir de abordagens de diferentes autores, bem como comparar o IDHM com o conceito de desenvolvimento humano. Para tanto, será apresentado o estudo de caso do Município de Niterói, que segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano de 2013, ocupa a sétima posição no ranking nacional do IDHM, sendo o primeiro colocado entre os Municípios do Rio de Janeiro. Do ponto de vista metodológico, será feita uma pesquisa bibliográfica e documental, assim como uma pesquisa nos bancos de dados, por exemplo, do Atlas do Desenvolvimento Humano (PNUD), do Mapa da Violência e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Como resultados esperados, pretende-se validar a hipótese de que o IDHM não seria suficiente para mensurar o desenvolvimento humano municipal, observando as possíveis limitações para tal. A pesquisa justifica-se, pois, ao ser utilizado como instrumento norteador das políticas públicas, esse indicador é capaz de afetar a qualidade de vida das pessoas.

Palavras-chave: Desenvolvimento Humano. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Gestão Municipal. Qualidade de Vida. Políticas Públicas. Niterói.

ABSTRACT

The research proposes a critical reflection of the Municipal Human Index (IDHM) as a criterion for measuring human development, taking as a case study the city of Niterói, in the state of Rio de Janeiro.

Despite being considered a reference index, some actors have criticized their true ability to measure the concept of human development. In view of this, the following question arises: What is the capacity of the HDI to measure human development?

To answer the question, the present research intends to analyze the concept of human development, based on approaches of different authors, as well as to compare the HDI with the concept of human development. To do so, the case study of the city of Niterói, which according to the Human Development Atlas of 2013, occupies the seventh position in the national ranking of the IDHM, being the first one placed among the municipalities of Rio de Janeiro. From a methodological point of view, a bibliographical and documentary research will be carried out, as well as a database search, for example the Atlas of Human Development (UNDP), the Map of Violence and the Institute of Applied Economic Research (IPEA). As expected results, it is intended to validate the hypothesis that the HDI would not be enough to measure the municipal human development, observing the possible limitations for this. The research is justified, therefore, when being used as an instrument guiding the public policies, this indicator is capable of affecting the quality of life of the people.

Keywords: Human Development. Municipal Human Development Index (MHDI). Human Development Index (HDI). Municipal Management. Quality of Life. Public Policy. Niterói.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	01
2. ENTRE A CONCEPÇÃO E A MENSURAÇÃO: A COMPLEXIDADE DIMENSIONAL DO DESENVOLVIMENTO HUMANO	05
2.1 Desenvolvimento Humano, Qualidade de Vida e Políticas Públicas	05
2.2 O Índice de Desenvolvimento Humano e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal	11
2.2.1 Críticas Direcionadas aos Indicadores	16
2.2.1.1 Simplicidade	16
2.2.1.2 Aspectos Metodológicos	18
2.2.1.3 Pobreza e Desigualdade	18
2.2.1.4 Criminalidade e Violência	20
2.2.1.5 Meio Ambiente	21
2.2.1.6 Substituição do conceito pelo indicador	22
2.2.1.7 Eficiência	22
2.2.1.8 Demais críticas	24
2.2.2 Comparação entre Desenvolvimento Humano e as dimensões do IDH/IDHM	24
3. O DESENVOLVIMENTO HUMANO EM NITERÓI	28
3.1 Niterói	28
3.2 Educação	31
3.3 Longevidade	37
3.4 Renda	39
3.5 Pobreza e Desigualdade	42
3.5.1 Dimensões do IVS	44
3.5.2 Aplicação do IVS em Niterói	48
3.6 Criminalidade e Violência	49
4. CONCLUSÃO	56

REFERÊNCIAS

1. INTRODUÇÃO

Até a década de 1980, o desenvolvimento de uma nação, Estado, Município ou território era mensurado por meio do Produto Interno Bruto (PIB) e embora, alguns países apresentassem um aumento no crescimento econômico, persistiam os altos níveis de pobreza e desigualdade. Países com elevado PIB podem apresentar índices baixos de qualidade de vida, como mortalidade prematura da maioria da população, alta taxa de analfabetismo e assim por diante. A África do Sul, por exemplo, na época em que dispunha de um PIB per capita cinco ou seis vezes maior que os do Sri Lanka ou da China, tinha uma esperança de vida muito menor, e a mesma observação aplica-se, de maneiras diversas, ao Brasil, México e outros países (SEN, 1993). Os Estados Unidos, na época em que dispunha do maior PIB do mundo, apresentou o pior desempenho no índice de pobreza humana entre os países ricos e em alguns lugares do país, como o Delta do Mississippi e grande parte dos Montes Apalaches, que compreendem diversos estados norte-americanos, a expectativa de vida é menor que em Bangladesh (DEATON, 2018). A partir dessa realidade, alguns estudos apontaram que o crescimento econômico não era suficiente para garantir o desenvolvimento social, já que o indicador PIB per capita, mostrava-se cada vez menos apropriado para mensurar o bem-estar social (MILES, 1985).

Diante dessa situação, diversas instituições como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), Organização Mundial da Saúde (OMS), Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (ODCE) iniciaram pesquisas, visando desenvolver instrumentos que mensurassem o bem-estar social e a mudança social dos territórios. Isso gerou um processo que viria a ser chamado de “movimento dos indicadores sociais”, onde diversas instituições nacionais começaram a incorporar em suas estatísticas, dimensões sociais para medir o desenvolvimento. Havia a esperança de que, com a organização desses indicadores sociais, os governos pudessem orientar melhor suas ações e redistribuir melhor suas riquezas, superando as desigualdades. (BAUER, 1967).

Surge então, em 1990, o conceito de desenvolvimento humano (DH), que, segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), é: “[...] o processo de ampliação das liberdades das pessoas, com relação às suas capacidades e as oportunidades a seu dispor, para que elas possam escolher a vida que desejam ter. [...]” bem como sua medida, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que foram apresentados no primeiro Relatório

de DH do PNUD (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, PNUD, 2013).

Dessa forma, o IDH surge como um contraponto na análise do desenvolvimento, incorporando as seguintes dimensões: vida longa e saudável (longevidade), acesso ao conhecimento (educação) e padrão de vida digno (renda). Sua grande inovação seria a análise com foco no bem-estar das pessoas, analisando critérios referentes à qualidade de vida.

O IDH foi utilizado tradicionalmente como forma de mensurar o desenvolvimento humano dos países, e posteriormente começou a ser utilizado também como forma de avaliar o grau de desenvolvimento de estados e municípios. O Brasil foi um dos pioneiros a utilizar a adequação do IDH global às realidades de estados e municípios, através da aplicação do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). O IDHM segue as mesmas dimensões do IDH Global – longevidade, educação e renda – mas embora meça os mesmos fenômenos, os indicadores que compõem o IDHM foram adaptados para avaliar o desenvolvimento dos municípios.

A discussão acerca de tais indicadores é socialmente relevante visto que demonstra uma preocupação do Estado em promover/concretizar direitos sociais. E, ao colocar essa preocupação em seu ordenamento jurídico, o Estado brasileiro demonstra sua intenção em promover o desenvolvimento humano por meio da ampliação do bem-estar social. A Constituição Federal de 1988 (CF/88), em seu artigo 6º, demonstra a preocupação do Estado em promover o bem-estar social, quando afirma que é dever do Estado garantir direitos sociais, tais como: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. Em seu artigo 3º, apresenta os objetivos fundamentais da República, que dão caráter diretivo da atuação do Estado na construção de meios para concretizar um caminho pavimentado que efetivem tais direitos, o que coloca a Constituição de 1988 na categoria de Constituição Dirigente, ou seja, traça os objetivos a serem perseguidos pelo Estado (BERCOVICI, 2006; 2007; 2009; 2015a; 2015b; BERCOVICI, MASSONETO, 2006).

Ao promover os direitos sociais, o Estado dá garantias de concretização destes por meio das políticas públicas, que são formuladas a fim de ampliar o bem-estar social, resultando na melhoria da qualidade de vida da população.

Indicadores como o IDH e IDHM são relevantes também para analisar se os investimentos realizados pelo Poder Público estão sendo feitos de maneira eficiente, ou seja, a capacidade de atingir os objetivos utilizando o mínimo de recursos e tempo possíveis (relação custo-benefício). Tal conceito é relevante para o debate sobre desenvolvimento humano pois

ao realizar um melhor uso dos recursos públicos, o Estado é capaz de atender à um maior número de demandas sociais, gerando uma melhoria na qualidade de vida da população local e consequentemente, levando a um possível aumento no DH e a melhores resultados captados pelos indicadores.

Visando estimular a gestão mais transparente e responsável dos recursos públicos, foi sancionada em 04 de maio de 2000, a Lei Complementar nº 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que disciplinou a gestão dos recursos públicos, limitando os gastos e endividamento dos entes e buscando equilíbrio entre receitas e despesas públicas e fomento de investimentos prioritários ao desenvolvimento e a melhora dos indicadores sociais. (Oliveira et al, 2010). A partir de sua criação, intensificou-se o controle e a responsabilização dos gestores municipais mediante as contas públicas, visando eficiência na alocação de recursos, objetivando minimizar os custos e consequentemente, o desenvolvimento, direcionando os recursos públicos em investimentos que melhorem a qualidade de vida das pessoas (FIALHO; FILHO, 2015).

Os resultados de tais investimentos são mensurados pelo IDH, IDHM e demais indicadores de desenvolvimento humano, partindo do pressuposto de que quanto mais investimentos forem realizados, melhores serão os índices de desenvolvimento humano atingidos por aquele território. Também presente na Constituição Federal (art. 37 da CF, 1988) o conceito de eficiência é apresentado como um dos princípios da Administração Pública, que tem como objetivo o melhor uso dos recursos públicos, definição similar à dada pela LRF.

A pesquisa justifica-se pela relevância do uso de indicadores e índices municipais no processo de formulação de políticas públicas pelos gestores municipais, já que os resultados apontados por tais índices (como o IDH e IDHM) são utilizados para balizar as políticas públicas formuladas pelos municípios. Ao ser utilizado como instrumento norteador das políticas públicas, esse indicador é capaz de afetar a qualidade de vida das pessoas, ao promover a elaboração de políticas públicas que atendam diretamente às demandas da população. Desse modo, além de contribuir com a avaliação de dados do setor público, possibilita também a melhoria dos gastos por parte dos gestores municipais, maior transparência na gestão e consequentemente, aumento da participação da sociedade civil nos processos de formulação e definição de agendas. Por isso, é relevante compreender a capacidade de tais indicadores de medir o desenvolvimento humano.

Já que o IDHM é utilizado pelos gestores na formulação de políticas públicas, é relevante perguntar: Qual a capacidade do IDHM de representar o desenvolvimento humano?

A partir desse questionamento, a presente pesquisa pretende estudar as vantagens e os limites do IDHM de mensurar o desenvolvimento humano. Apesar de ser considerado um índice de referência, alguns autores (BOHN; ERVILHA; DALBERTO, 2016; GOR; GITAU, 2010; JANUZI; GUIMARÃES, 2004; VEIGA, 2003), apontam inúmeros limites, sendo alguns deles: substituição do uso do conceito de desenvolvimento humano pelo indicador; dificuldade do indicador em mensurar a eficiência dos gastos públicos, apresentando somente os resultados dos mesmos; pequeno número de dimensões utilizadas pelo IDHM para mensurar o desenvolvimento humano, dentre outros.

Nesse sentido, o IDHM será utilizado como objeto empírico, tendo como estudo de caso o município de Niterói, que segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano divulgado em 2013, ocupa a sétima posição no ranking nacional do IDHM e é o primeiro colocado entre os municípios do Rio de Janeiro. Do ponto de vista metodológico, será feita uma pesquisa bibliográfica e documental, assim como uma pesquisa nos bancos de dados, por exemplo, do Atlas do Desenvolvimento Humano (PNUD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da prefeitura de Niterói.

O objetivo geral da pesquisa é analisar qual a capacidade do IDHM de mensurar o desenvolvimento humano no município. Além disso, os objetivos específicos são: analisar o conceito de desenvolvimento humano, a partir de abordagens de diferentes autores; comparar o IDHM com o conceito de desenvolvimento humano, observando quais as dimensões abordadas pelos autores que não estão refletidas no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal; identificar a capacidade do IDHM de mensurar o desenvolvimento humano em Niterói.

2. ENTRE A CONCEPÇÃO E A MENSURAÇÃO: A COMPLEXIDADE DIMENSIONAL DO DESENVOLVIMENTO HUMANO

O desenvolvimento humano está diretamente ligado à qualidade de vida, uma vez que visa a expansão do bem-estar das pessoas por meio do direcionamento de recursos públicos para áreas, como Saúde e Educação, e dessa forma melhorando as condições de vida e oportunidades aos cidadãos. O direcionamento desses recursos em áreas que visem a expansão do bem-estar social é feito através das políticas públicas, que tem por objetivo atender às demandas sociais. O IDH e IDHM analisam o desenvolvimento humano, através das variáveis longevidade, educação e renda, e observam como alterações nessas três variáveis afetam a vida da população.

Este tópico toma como objeto de estudo a análise do conceito de desenvolvimento humano, a partir das dimensões propostas por Amartya Sen em sua teoria, denominada "Teoria das Capacidades". Segundo o autor, para atingir o desenvolvimento humano seria necessária a expansão de liberdades substantivas (as que queremos atingir como fim) e instrumentais (meios para atingir a determinado fim).

A partir da concepção de Amartya Sen, pretende-se, primeiro, apresentar a correlação entre Desenvolvimento Humano, Qualidade de vida e Políticas Públicas. Após essa etapa, serão analisados os Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) e de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), apresentando uma comparação entre as dimensões do desenvolvimento humano, assim como proposta pelo autor, e as dimensões contempladas nesses índices.

2.1 Desenvolvimento Humano, Qualidade de Vida e Políticas Públicas

O desenvolvimento humano surge como uma tentativa de colocar as pessoas no centro do discurso e das ações relacionadas à economia e políticas sociais, onde o bem-estar humano seria central para atingir o desenvolvimento humano. Através desse conceito, foi criado o IDH, visando operacionalizar a abordagem, utilizando uma quantidade pequena de variáveis, tornando o indicador de fácil entendimento à população (GOR; GITAU, 2010).

Essa definição do conceito de desenvolvimento humano corrobora com o conceito elaborado por Amartya Sen, que é definido como “o processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam,” onde a liberdade seria o meio e fim para o desenvolvimento. Ainda segundo o autor, o desenvolvimento "requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância excessiva de Estados repressivos." (SEN, 2000)

Tal definição dada por Sen, surge a partir do entendimento de um conceito denominado pelo autor como “desenvolvimento como liberdade”, que tem por objetivo colocar o ser humano como um meio para se alcançar o desenvolvimento econômico, investindo em políticas sociais mesmo antes de se alcançar o status de “Estado desenvolvido”. Dessa forma, ocorreria uma expansão das liberdades reais dos indivíduos, que seria dar a possibilidade de escolha para as pessoas fazerem o que quiserem; seguir valores que dão sentido a sua vida e consequentemente expandir suas oportunidades. Adotar a visão do desenvolvimento como liberdade, é entender que as pessoas não são fins em um processo de desenvolvimento, bem como, compreender que o desenvolvimento é um processo econômico, político e social (SEN, 2000).

Elaborado a partir da necessidade do surgimento de um novo conceito que fosse capaz de expressar o desenvolvimento analisando não somente o viés econômico, mas também social, o conceito de desenvolvimento humano ganhou o foco com sua abordagem colocando as pessoas no centro da análise, observando suas capacidades e oportunidades.

O autor ainda defende que o desenvolvimento deve estar relacionado à expansão das liberdades substantivas e instrumentais e com a melhoria de vida das pessoas. As liberdades substantivas seriam condições básicas para uma vida digna, tais como: liberdade de expressão, participação política, ter acesso à saúde e alimentação básica, dentre outros.

Por outro lado, as liberdades instrumentais estariam relacionadas às:

- Liberdades políticas - oportunidades que as pessoas tem de decidir quem e segundo que princípios deve governar, além de incluírem a possibilidade de fiscalizar e criticar autoridades, de ter liberdade de escolher entre diferentes partidos políticos, incluindo os direitos políticos associados às democracias no sentido mais abrangente, como por exemplo: oportunidades de diálogo, direito de voto e seleção participativa de legisladores e executivos;
- Facilidades econômicas - oportunidades que os indivíduos dispõem para utilizar os recursos econômicos para fins de consumo, produção ou troca;
- Oportunidades Sociais - observam as condições de saúde, educação, saneamento, moradia, entre outras e são obtidas através de políticas públicas;
- Garantia de transparência - visam inibir a corrupção, irresponsabilidade financeira e transações ilícitas;
- Segurança protetora - cria uma rede que protege as pessoas da vulnerabilidade das oscilações de mercado e de fatores ambientais. Ex: seguro desemprego e distribuição de alimentos em crises de fome; (SEN, 2000).

As liberdades substantivas e instrumentais estão interligadas e se completam, ajudando a aumentar as capacidades, oportunidades e liberdades gerais dos seres humanos. Essas

oportunidades ajudam os seres humanos tanto a ter uma qualidade de vida melhor, quanto a melhorar a sua participação na economia e na política. Para atingir a liberdade substantiva de ter boa saúde, por exemplo, as pessoas buscam as liberdades instrumentais que permitam ter uma boa alimentação, descansar, praticar atividades físicas, viver em um lugar livre de poluição, etc. Da mesma forma, quando o indivíduo tem acesso a uma educação de qualidade, ele poderá ler os jornais e noticiários e entender o que está passando no âmbito político e assim questionar as decisões tomadas pelo seu governo.

Além disso, a expansão dessas liberdades é considerada pelo autor como expansão das capacidades, ou seja, a capacidade das pessoas de levar a vida como desejam. Significa, por um lado, expandí-las através de políticas públicas, denominado pelo autor de “Teoria das Capacidades”. Por outro lado, a direção dessas políticas pode ser influenciada pelo uso da capacidade participativa da população. E para se expandir as liberdades, é necessário acabar com todas as formas de privações de liberdade substantiva das pessoas, como pobreza, fome, negligência na prestação de serviços públicos por parte do Estado, por exemplo.

Um dos destaques dessa abordagem de Amartya Sen, foi a observância a discrepâncias entre expectativa de vida e renda. Por exemplo, os cidadãos do Gabão, África do Sul, Namíbia ou Brasil podem ser muito mais ricos em termos de Produto Nacional Bruto (PNB per capita) do que os de Sri Lanka, China ou Estado de Kerala, na Índia, mas neste segundo grupo de países, a expectativa de vida das pessoas é mais elevada do que no primeiro. (SEN, 2000). A partir desse cenário, observou-se que somente a renda não era capaz de mensurar o desenvolvimento, ocultando assim, desigualdades sociais e concentração de renda nas mãos de minorias.

Muitos economistas ainda acreditam que somente o crescimento econômico de um país pode levar a benefícios para a população, como o aumento da expectativa de vida e da longevidade. Contudo, estudos apontam que a expansão da renda per capita só tem um impacto positivo quando atinge a renda dos mais pobres e também com os gastos do governo em saúde, saneamento básico, etc. Ou seja, a expectativa de vida não aumenta com a expansão da renda, mas através de gastos públicos em saúde e na eliminação da pobreza. Da mesma forma, alguns também acreditam que somente os países ricos podem investir em oportunidades sociais devido ao fato de os mesmos possuírem renda suficiente para realizar tais investimentos. Porém, o custo para realizar investimentos em países pobres tende a ser muito mais barato, de modo que a expansão das oportunidades sociais sairão muito mais baratas que nos países ricos. Sendo assim, um país não precisa alcançar altos níveis de renda para expandir oportunidades sociais e melhorar a qualidade de vida da população.

Portanto, o desenvolvimento humano trata a expansão das capacidades das pessoas como parte do processo de desenvolvimento. Essa expansão pode ocorrer através de políticas públicas elaboradas pelo Estado, que são capazes de proporcionar que as pessoas tenham acesso às oportunidades sociais, como educação e saneamento básico, e com isso podem influenciar diretamente no processo de desenvolvimento.

Partindo dessa concepção, foi criado pelo PNUD o conceito de desenvolvimento humano que é a base do IDH e do IDHM, classificado por abordar uma perspectiva diferente da do crescimento econômico. Dessa forma, no referido conceito, a renda é um fator importante, mas como um dos meios de desenvolvimento e não como seu fim. Assim, parte do pressuposto de que, para aferir avanço na qualidade de vida de uma população, é preciso ir além do viés puramente econômico e considerar outras características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade da vida humana. (PNUD, 2018b).

Da mesma forma, Batalhão et al (2017) apud Valiakhmetov (2015) se refere ao desenvolvimento humano como a expansão da liberdade das pessoas para desfrutar de uma vida longa, saudável e criativa, e que, individualmente ou em grupos, a participação do ser humano é essencial para assegurar a sustentabilidade do planeta.

Seguindo o mesmo raciocínio, Batalhão et al (2017) apud Santos (2007) defende que o conceito de desenvolvimento humano é profundamente mais rico que qualquer índice ou conjunto de indicadores possa captar, dando essa afirmação como verdade também para outros indicadores. Para ele, alguns índices são úteis, ao focalizarem a atenção e simplificarem o problema, além de serem mais poderosos para chamar a atenção pública do que uma longa lista de indicadores combinada com uma discussão qualitativa. A partir dessas definições, podemos observar que existe um consenso entre alguns autores acerca do conceito de desenvolvimento humano, tendo como foco a ampliação do bem-estar das pessoas.

O conceito de qualidade de vida, bem como sua avaliação e mensuração, pode ser analisado de duas formas, segundo Herculano (2000):

- 1) Em primeiro lugar, examinando-se os recursos disponíveis, a capacidade efetiva de um grupo social para satisfazer suas necessidades. Por exemplo, podemos analisar as condições de saúde pela quantidade de leitos hospitalares e número de médicos disponíveis, ou o grau de instrução pelo número de escolas, jornais publicados, níveis de escolaridade atingidos, etc; podemos avaliar as condições ambientais pela potabilidade da água, coliformes e partículas de substâncias nocivas em suspensão, pela emissão de poluentes, pela quantidade de domicílios conectados às redes de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, pela dimensão per capita de áreas verdes e espaços abertos urbanos disponíveis para amenizar a paisagem cinza do concreto e asfalto urbanos.
- 2) Uma segunda forma de estimar a qualidade de vida é avaliar as necessidades, através dos graus de satisfação e dos patamares desejados. Podemos, assim, tentar mensurar a qualidade de vida pela distância entre o que se deseja fazer e o que se alcança, ou seja, pelos estágios da consciência a respeito dos graus de prazer ou

felicidade experimentados (Scanlon, in Nusbaum&Sen, 1995: 185), ou a partir de um julgamento que se propõe substantivo, feito pelo próprio pesquisador, sobre o que tornaria a vida melhor. (HERCULANO, 2000, p.5)

Dessa forma, o conceito de qualidade de vida proposto pela autora estaria relacionado a um conjunto de condições econômicas, ambientais, científico-culturais e políticas construídas de forma coletiva e organizadas de forma que os indivíduos possam realizar suas potencialidades, o que inclui a acessibilidade à produção e ao consumo, além de meios de produção cultural, artística e científica. Além disso, envolve a existência dos meios de comunicação, informação e participação da população nas decisões coletivas, através da gestão territorial que assegure água e ar limpos, higidez ambiental, equipamentos coletivos urbanos, alimentos saudáveis e a disponibilidade de espaços naturais amenos urbanos, bem como do meio ambiente (HERCULANO, 2000).

A partir disso, pode-se dizer que a qualidade de vida está diretamente relacionada ao desenvolvimento humano. Se tomarmos como exemplo os investimentos de um Estado nas áreas de saúde e educação, visando a ampliação do número de escolas e hospitais, por exemplo, estaremos diante de uma situação em que o Estado está direcionando suas políticas públicas visando a melhoria da qualidade de vida da população e consequentemente, levando a um aumento do desenvolvimento humano.

Geralmente definida por meio de leis ou programas de atuação, as políticas públicas envolvem a atuação do Estado visando atender às demandas sociais. Através delas, o Estado é capaz de investir em áreas como Saúde e Educação e indicadores como o IDHM são capazes de avaliar seus impactos e resultados. Ao explicitar em seus resultados os dados relativos à Saúde e Educação, o IDHM é capaz de demonstrar em qual região do município o gestor deve priorizar no momento de alocação de recursos, como será demonstrado no capítulo 3 desse trabalho. O conceito de política pública utilizado nesse trabalho é o de Maria Paula Dallari Bucci. Segundo a autora:

Política Pública é o programa de ação governamental que resulta de um conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atendimento dos resultados. (BUCCI, 2006, pp. 38-39).

Mais adiante, a referida autora aprofunda o conceito:

Política Pública, conforme definido em trabalho anterior, é programa de ação governamental. Seu núcleo de sentido reside na ação governamental, isto é, o movimento que se dá à máquina pública, conjugando competências, objetivos e meios estatais, a partir do impulso do governo. A apresentação exterior da política pública se materializa num arranjo institucional, conjunto de iniciativas e medidas articulado por suporte e formas jurídicos diversos. (BUCCI, 2013, pp. 38-39).

Silva (2009) *apud* Araújo (2008) concebe a mesma linha da autora e afirma que políticas públicas se referem a decisões governamentais em diversas áreas, que influenciam a vida de uma determinada coletividade. Teixeira (2002, p.2) segue o mesmo raciocínio e afirma que as políticas públicas são "diretrizes, princípios norteadores da ação do Poder Público; regras e procedimentos para as relações entre Poder Público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e o Estado". Ozlack (1984, p.5) define-as como "um conjunto de tomadas de decisão face a face com temas socialmente problematizados." A partir dessa visão, percebe-se que as políticas públicas têm a intenção de resolver problemas identificados pela sociedade. Sen (2000) segue o mesmo entendimento e afirma que as políticas públicas são gastos realizados pelo Estado para expandir as liberdades instrumentais e que podem proporcionar aumento na qualidade de vida da população.

Assim, as políticas públicas deveriam ser formuladas com a finalidade de melhorar as condições de vida da população em todos os âmbitos, atendendo às suas demandas. Da mesma forma, o desenvolvimento humano, em seu conceito abordado pelo PNUD, tem como objetivo melhorar a qualidade de vida da população considerando em seu viés características culturais, sociais e políticas, além do aspecto econômico. Isto mostra a interligação existente entre políticas públicas e desenvolvimento humano.

Além da interligação conceitual, essa interligação é comprovada pelo fato que se pode observar que os resultados divulgados pelos indicadores sociais, como o IDH e IDHM, são utilizados pelos gestores públicos como base para formulação de políticas públicas. Segundo Januzzi (2002) *apud* Carley (1985) e Miles (1985), os indicadores sociais subsidiam as atividades de planejamento e formulação de políticas públicas nas diferentes esferas de governo, possibilitando ainda o monitoramento, por parte do Poder Público e da sociedade civil, das condições de vida e bem-estar da população.

Tal interligação entre políticas públicas e desenvolvimento humano assume uma importância em nível municipal na medida em que é delegado aos Municípios, bem como aos Estados e Distrito Federal, maior autonomia administrativa, política e financeira para exercício de governo e administração próprios, segundo a descentralização da gestão pública proposta pela Constituição Federal de 1988 (art 18º, CF de 1988). Dessa forma, os Municípios e Estados

têm a tarefa de prestar a maior parte dos serviços públicos, especialmente os de proteção social. Como a capacidade de arrecadação desses entes é baixa, a União transfere recursos públicos aos estados e municípios, assim como os estados repassam recursos a seus municípios.

Essa descentralização trouxe vantagens como a redução da burocracia, e especialmente maior aproximação entre os cidadãos e os eleitos, reforçando a democracia representativa. No caso dos municípios, esse contato é importante, pois poderia permitir a descoberta das peculiaridades de cada região e estimula a democracia participativa, onde os cidadãos participam ativamente do processo de formulação das políticas públicas e da sua fiscalização. Dessa forma, percebe-se que tal processo é vantajoso para os municípios, pois aproxima o gestor público das demandas sociais e permite a formulação de políticas públicas que atendam efetivamente à essas demandas. A partir disso, indicadores sociais como IDH e IDHM podem ser utilizados para analisar se tais demandas estão sendo atendidas pelas políticas públicas, além de evidenciar quais áreas do território necessitam de maiores investimentos por parte do Poder Público.

A fim de aprofundar a análise da relação entre desenvolvimento humano e qualidade de vida e políticas públicas são utilizados o IDH e IDHM.

2.2 O Índice de Desenvolvimento Humano e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

O IDHM é o objeto empírico desse trabalho e resulta de uma adaptação feita ao IDH para medir o desenvolvimento humano através das dimensões – longevidade, educação e renda – em escala municipal. Apesar da relevância de tais índices, reconhecidos internacionalmente para mensurar o desenvolvimento humano de um território, ambos os indicadores têm sido alvo de diversas críticas, fundamentadas principalmente na sua simplicidade de variáveis. No decorrer da pesquisa, pôde-se observar que as críticas direcionadas ao IDH também se aplicam ao IDHM e vice-versa, mesmo que os indicadores meçam fenômenos em escalas distintas. A partir dessa abordagem, serão apresentados o IDH e IDHM, apontando as críticas direcionadas a eles, como são calculados, suas vantagens e limitações.

O PNUD desenvolveu o IDH como alternativa ao indicador econômico PIB, que por anos foi considerada a única medida do desenvolvimento. Essa mudança de foco é importante, já que atualmente o crescimento econômico não pode ser diretamente vinculado à qualidade de vida, visto que, frequentemente, o aumento do crescimento econômico gera como consequência o reforço e a ampliação das desigualdades (MOURA; PEREIRA, 2017 *apud* PNUD, 2015).

Dessa forma, é importante transformar o crescimento financeiro em conquistas reais para a população, as quais podem ser entendidas como o próprio desenvolvimento, que pode ser reconhecido por meio de alguns aspectos:

[...] crianças mais saudáveis; educação universal e de qualidade; ampliação da participação política dos cidadãos; preservação ambiental; equilíbrio de renda (custo de vida - potencial de compra) e das oportunidades entre todas as pessoas; maior liberdade de expressão, entre outras. (MOURA; PEREIRA, 2017 *apud* PNUD, 2015, p. 720)

O PNUD, utilizando o conceito de desenvolvimento humano defendido pelo economista Amartya Sen e através do trabalho do economista paquistanês Mahbub Ul Haq, cria o Índice de Desenvolvimento Humano, que serviria como uma forma de operacionalizar o desenvolvimento humano a partir do uso de três variáveis (longevidade, educação e renda), visando tornar o índice de fácil compreensão. (PNUD BRASIL, 2018a). O IDH não abrange todos os aspectos abordados na teoria do Desenvolvimento como liberdade, pois não é um meio de avaliar se a sociedade está exercendo suas liberdades. Ele apenas visa mensurar alguns pontos abordados pela teoria para tentar levantar um debate sobre essas questões.

O cálculo do indicador é realizado conforme demonstra a figura a seguir:

Figura 1- Cálculo do IDHM



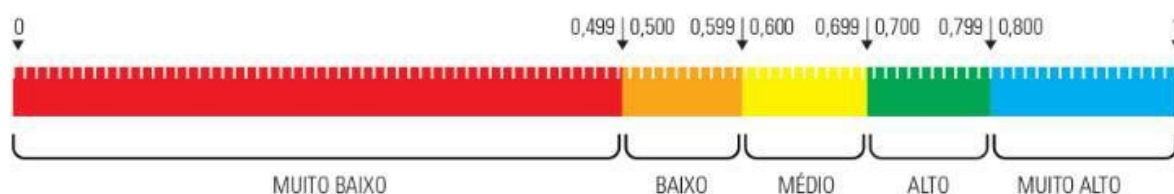
Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2013.

O IDH é uma medida resumida do progresso a longo prazo nas seguintes dimensões do desenvolvimento humano: renda (padrão de vida digno), educação (acesso ao conhecimento) e saúde (longevidade).

Reforçando a compreensão de cada dimensão do IDH, destaca-se que a saúde é compreendida como a ampliação das oportunidades disponíveis para evitar uma morte prematura e o acesso à saúde de qualidade. No âmbito educacional, parte-se da concepção de que a educação é fundamental para expandir as liberdades das pessoas para que elas possam decidir sobre seu futuro, reforçando confiança, conferindo dignidade e ampliando os horizontes e as perspectivas de vida. Por fim, a renda é um meio para acesso às necessidades básicas, como água, comida e abrigo e também possibilita a opção por alternativas disponíveis e sua ausência pode limitar as oportunidades de vida (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2018).

Para o cálculo do IDH, leva-se em consideração a análise de três fatores: 1) O PIB per capita, depois de corrigido pelo poder de compra da moeda de cada país, dentro do padrão de dólar PPC (paridade do poder de compra, que elimina as diferenças de custo de vida entre os países); 2) a longevidade, que se apoia na expectativa de vida ao nascer e 3) a educação, que é avaliada pelos índices de analfabetismo e pela taxa de matrícula em todos os níveis de ensino. As três dimensões são avaliadas por meio de uma média geométrica, que irá gerar um resultado que varia de 0 a 1, sendo que quanto mais próximo de um, maior o IDH do país. O cálculo da média das três variáveis (longevidade, educação e renda), gera o resultado final que é dividido em cinco faixas: muito baixo (0 - 0,499); baixo (0,500 - 0,599); médio (0,600 - 0,699); alto (0,700-0,799) e muito alto (0,800-1), de modo que quanto mais próximo de um, maior o desenvolvimento do estado. (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2013).

Figura 2- Faixas de Desenvolvimento Humano



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2013.

A partir da criação do IDH, foi criado o IDHM, que também consiste em um indicador composto de três variáveis, as mesmas que compõem o IDH Global, mas ajustado para

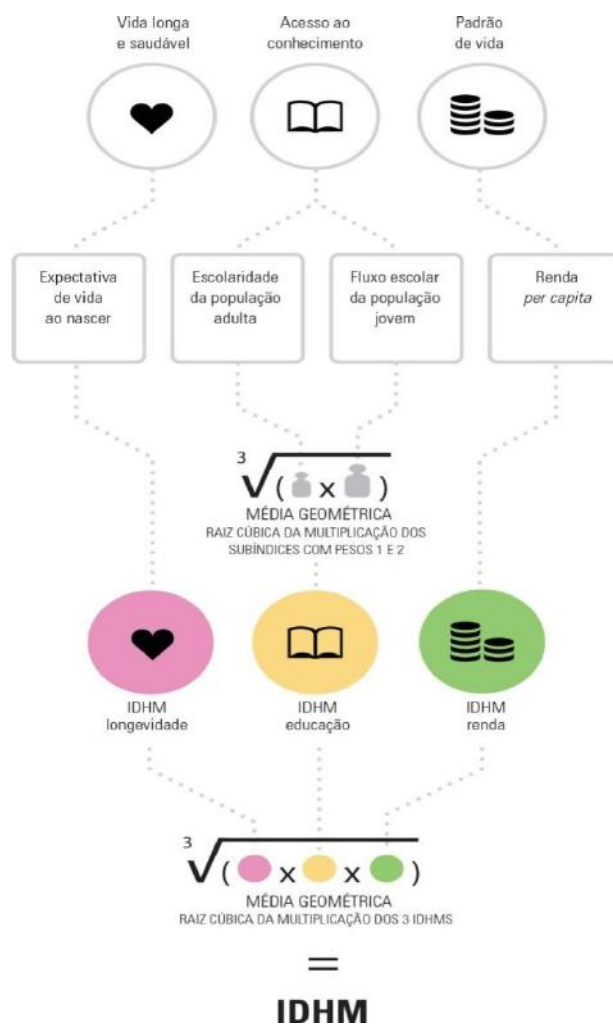
representar a realidade dos municípios, como indicado no quadro 1. O IDHM é uma adaptação metodológica do IDH ao nível municipal. Segundo o Atlas (2013), é gerado um indicador desagregado correspondente a cada dimensão, sendo assim são criados os indicadores IDHM Longevidade, IDHM Educação e IDHM Renda e seu cálculo é feito através de uma média geométrica entre essas três dimensões, cada uma com o mesmo peso, como demonstrado na figura 3. Seu resultado também é dividido nas mesmas faixas do IDH Global, variando de 0 a 1. Segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano, esse índice é importante pois realiza um contraponto ao PIB, permite a comparação entre municípios e estimula a melhoria das políticas públicas a nível municipal (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO, 2013).

Quadro 1- Diferença entre IDH e IDHM

	LONGEVIDADE	EDUCAÇÃO		RENDA
		População Adulta	População Jovem	
IDHM Brasil	Esperança de vida ao nascer	18+ com fundamental completo	5-6 na escola 11-13 nos anos finais do fundamental 15-17 com fundamental completo 18-20 com médio completo	Renda mensal per capita (em R\$ ago/2010)
IDH Global	Esperança de vida ao nascer	Média de anos de estudo de 25+	Anos Esperados de Estudos	Renda Média Nacional per capita (US\$ ppp2005)

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2013.

Figura 3 - Cálculo do IDHM



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2013.

Seguindo a mesma linha de pensamento, assim como no IDH global, o IDHM Educação é uma composição de duas dimensões e quatro indicadores. O primeiro fornece informação sobre a situação educacional da população adulta e o outro referente à população jovem (de idade entre 5 e 20 anos). Diferentemente, no IDH global a variável da população adulta é medida através da média de anos de estudo de pessoas de 25 anos ou mais. Como não pôde ser obtida das informações do Censo 2010, no IDHM ela foi substituída pela proporção da população adulta de 18 anos ou mais que concluiu o Ensino Fundamental.

Ainda de acordo com o Atlas (2013), o IDHM Educação permite uma boa avaliação do nível de carência da população adulta em relação à escolaridade considerada básica (nível fundamental). Em relação à população jovem, a metodologia aplicada pelo IDH Global a partir de 2010 – a expectativa de vida escolar – é uma medida de retenção das pessoas na escola, independentemente da repetência, e inclui o Ensino Superior. A adaptação do IDHM para os contextos nacional e municipal foi feita com uma combinação de 4 indicadores que permitem

verificar até que ponto as crianças e os jovens estão frequentando e completando determinados ciclos da escola. O subíndice resultante, o fluxo escolar da população jovem, é a média aritmética do percentual de crianças de 5 a 6 anos frequentando a escola, do percentual de jovens de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do Ensino Fundamental (6º ao 9º ano), do percentual de jovens de 15 a 17 anos com Ensino Fundamental completo e do percentual de jovens de 18 a 20 anos com Ensino Médio completo.

Conforme o Atlas (2013), em relação à renda, enquanto no IDH Global é calculada a variável renda através da Renda Nacional Bruta per capita, em poder de paridade de compra (ppp, Banco Mundial 2005), o IDHM Renda considera a renda municipal per capita, ou seja, a renda média mensal dos indivíduos residentes em determinado município, expressa em Reais por meio da renda per capita municipal.

O IDHM Longevidade, assim como no IDH Global, é calculado por meio da esperança de vida ao nascer, ou seja, analisa o número médio de anos que as pessoas viveriam a partir do nascimento, mantidos os mesmos padrões de mortalidade observados no ano de referência. (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2013).

Ao comparar os dois índices, é necessário observar que são utilizadas fontes de dados distintas. Para o cálculo do IDHM, todos os dados foram extraídos dos Censos Demográficos do IBGE, ao passo que o IDH Global traz dados de diferentes instituições, tais como, o Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da ONU, Instituto de Estatísticas da UNESCO, Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional. De acordo com o Atlas (2013), "a opção por restringir as informações municipais a uma única fonte garante a maior comparabilidade entre localidades do país".

2.2.1 Críticas direcionadas aos indicadores

Alguns autores e instituições elaboraram diversas críticas ao IDH e IDHM, sendo boa parte delas voltadas à/ao: simplicidade das dimensões abordadas pelo indicador; aspectos metodológicos; pobreza e desigualdade; a ausência da variável ambiental e ausência das variáveis criminalidade e violência. Há também autores que criticam aspectos voltados à mensuração da eficiência e a falta de comparabilidade dos dados. A partir das diversas críticas, serão escolhidas as que irão compor o foco desse trabalho e que serão aprofundadas na seção metodológica.

2.2.1.1 Simplicidade

A principal crítica aplicada aos dois indicadores está relacionada à sua simplicidade, como destacado por Morse e Vogiatzakis (2014), que consideram que o IDH não transparece o desenvolvimento humano (ou privação), devido ao uso de somente três componentes. Para os mesmos autores, a decisão de incluir poucos componentes no índice foi propositalmente feita pelo PNUD, com a intenção de tornar a métrica simples e transparente. Alguns autores (LIND, 1992; DASGUPTA; WEABLE, 1992; SRINIVASAN, 1994; SAGAR; NAJAM, 1998), corroboram com o pensamento de Morse e Vogiatzakis (2014), afirmando que o IDH utiliza as variáveis incorretas e, por conta disso, não é capaz de refletir o desenvolvimento humano. Murray (1993) e Srinivasan (1994), também criticam a simplicidade do indicador, argumentando que os indicadores são muitas vezes derivados de dados de baixa qualidade ou não confiáveis, resultando em análises incorretas.

O uso de indicadores tradicionais para mensurar o desenvolvimento humano em detrimento do uso de indicadores sintéticos mais recentes, tais como o Índice de Qualidade Municipal (IQM) e o Índice de Custo de Vida (ICV), apresentou vantagens e desvantagens. Como vantagem de seu uso, Januzzi e Guimarães (2004), apontam que o pequeno número de dimensões utilizados na construção do IDH e IDHM, permite uma maior simplicidade no entendimento do mesmo, além de “[...] permitir a construção de modelos visuais que facilitam a comparação de diferentes regiões ou diferentes momentos no tempo.” Isso faz com que os dados produzidos pelo índice possam ser acessados por diversas regiões do mundo, além de permitir a comparação entre os mesmos. Quanto às limitações, os autores argumentam que nem todos os municípios contam com informações atualizadas sobre esperança de vida e educação, podendo gerar dados que não são fidedignos (JANUZZI; GUIMARÃES, 2004, p.4).

A Fundação Seade também critica a metodologia de cálculo dos indicadores, apresentando o seguinte exemplo:

[...] ao se deparar com situações distintas - país A com alto PIB per capita, mas baixa esperança de vida ao nascer e baixo grau de educação e país B com alto grau de educação, mas baixo PIB per capita e baixa esperança de vida ao nascer - a ordenação será feita através da média entre os três componentes do índice. Sendo assim, admita-se que o país A obtenha uma classificação melhor que o país B. Isso significa que é mais "valioso" - principalmente do ponto de vista do desenvolvimento humano - possuir renda mais elevada do que alta escolaridade? (SEADE, 2002, p. 78)

Em resposta a essas críticas, em 2010, o PNUD criou indicadores complementares, tais como o Índice de Pobreza Humana; o Índice de Desenvolvimento Relacionado com o Gênero e Índice de Empoderamento de Gênero, que atualmente são denominados de: Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade (IDHAD); Índice de Desenvolvimento de Gênero (IDG) e Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). No entanto, embora esses índices

complementem o IDH, eles ainda não foram amplamente utilizados (KOVACEVIC, 2011).

Dessa forma:

- IDHAD: Como o IDH é apenas uma sintética do tema, ele não aborda todas as dimensões do desenvolvimento humano, inclusive a distribuição de desigualdade. Então, foi criado esse índice para calcular as desigualdades nas três áreas medidas pelo IDH (educação, saúde e renda);
- IDG: Mostra as desigualdades com base nos gêneros em três dimensões (saúde reprodutiva, autonomia e atividade econômica). Em relação ao IDH, ele mostra a perda no desenvolvimento humano de acordo com os resultados do IDG;
- IPM: Este índice apresenta as privações nas áreas de Educação, Saúde e Padrão de Vida em Domicílios. Tem como objetivo fazer um acompanhamento de uma pobreza que é abaixo de uma pobreza de renda, medido por um percentual da população que vive abaixo da paridade de poder de compra de US\$1,25 por dia.

Segundo Brasil e de Jesus Macedo (2016), apesar de essas novas dimensões tornarem o IDH mais próximo de mensurar o desenvolvimento humano, ainda há um amplo debate sobre quais dimensões deveriam ser incorporadas no cálculo da medição do IDH e IDHM.

2.2.1.2 Aspectos metodológicos

Diversos autores também apresentam críticas a diversos aspectos metodológicos dos indicadores. Feres e Mancero (2001), afirmam que apesar da sua abrangência, inúmeras são as críticas direcionadas ao indicador, geralmente focadas nos aspectos metodológicos, ou seja, na coleta e análise de dados, mais especificamente em “variáveis consideradas, ponderadores utilizados, irrelevância de resultados, etc (FERES; MANCERO, 2001, p. 335).” Outros pesquisadores como, Gor e Gitau (2010) fazem, ainda, uma crítica ao método de computação da *Average Lack Indicator (ALI)* da qual os dois índices são derivados. O ALI é calculado como uma simples média a partir do cálculo das três variáveis, atribuindo o mesmo peso a cada uma delas. No caso dos índices, a média resulta de um cálculo entre as variáveis longevidade, renda e educação, todas com o peso 1, divididas por 3. A proposta feita por eles seria de que os pesos dos índices componentes deveriam ser derivados diretamente dos próprios dados e não da média, como é feito atualmente.

2.2.1.3 Pobreza e Desigualdade

Críticas direcionadas a não abrangência das variáveis pobreza e desigualdade também são apontadas pelos pesquisadores. Segundo Amartya Sen (2000), a pobreza seria não apenas uma expressão de baixa renda, mas também uma privação de capacidades básicas. Por “capacidade” entende-se um tipo de liberdade de realizar combinações alternativas de funcionamentos ou a liberdade para ter estilos de vida diversos. Por exemplo, uma pessoa abastada que faz jejum por vontade própria pode ter a mesma experiência (passar fome) que uma pessoa pobre forçada a passar fome extrema. Porém, a primeira pessoa possui um conjunto de capacidades diferente da segunda. Enquanto a primeira tem a opção de escolha de comer, o mesmo não ocorre com a segunda.

A perspectiva da pobreza como privação de capacidades não nega a ideia de que a renda baixa é claramente uma das causas principais da pobreza, pois a falta de renda pode ser uma razão importante da privação de capacidade de uma pessoa, segundo Sen (2000), mas muitos países acreditam que um país pobre é um país sem dinheiro e é muito perigoso ver a pobreza exclusivamente na perspectiva limitada da privação de renda. A partir dessa perspectiva, surge a importância do investimento em Educação, serviços de Saúde entre outros para as pessoas auferirem renda e assim, livrarem-se da pobreza medida pela renda. Quanto mais inclusivo for o alcance da educação básica e dos serviços de saúde, maior será a probabilidade dos pobres superarem o que Sen chama de “penúria”. Na Índia, em locais assolados por pobreza extrema como o Kerala, Bihar, Uttar Pradesh, Rajastão e Madhya Pradesh, Sen (2000) explica que enquanto uns reduziram a pobreza de renda mais rápido por meio de elevado crescimento econômico (como Punjab e Haryana), outros (como o Kerala) basearam-se em grandes medidas na expansão da educação básica, serviços de saúde e distribuição equitativa de terras e obtiveram êxito na redução da miséria.

Em relação ao IDH e IDHM, Sen (2000) critica os indicadores por se reduzirem a uma métrica de desigualdade que não promovem debates relevantes. Da mesma forma, um grupo de críticos (HICKS, 1997; ROCHA, 2003; FOSTER et al, 2005; SETH, 2009), demonstra preocupação com o fato de que o IDH atual apresenta médias e esconde grandes disparidades na distribuição do desenvolvimento humano na população total. Eles também sugerem que sejam feitos ajustes de desigualdade ao IDH. Veiga (2003) aponta o uso do IDH como uma importante ferramenta para comparar o desenvolvimento dos territórios, além de ser utilizado como critério para destacar quais são as prioridades programáticas do governo federal. Quanto às limitações relacionadas ao índice, o autor afirma que:

O principal defeito do IDH é que ele resulta da média aritmética de três índices mais específicos que captam renda, escolaridade e longevidade. Mesmo que se aceite a ausência de outras dimensões do desenvolvimento para as quais ainda não há

disponibilidade de indicadores tão cômodos – como a ambiental, a cívica, ou a cultural – é duvidoso que seja essa média aritmética a que melhor revele o grau de desenvolvimento atingido por uma determinada coletividade (neste caso o município). Ao contrário, é mais razoável supor que o cerne da questão esteja justamente no possível descompasso entre o nível de renda obtido por determinada comunidade e o padrão social que conseguiu atingir, mesmo que revelado apenas pela escolaridade e longevidade. (VEIGA, 2003, p.1)

2.2.1.4 Criminalidade e Violência

A criminalidade, que neste trabalho, será representada a partir de dados coletados do ISP, tem diversas implicações no desenvolvimento humano, apesar dos resultados inconclusivos sobre o crescimento econômico. Apresentada como um problema social que afeta negativamente a qualidade de vida dos cidadãos, a criminalidade gera custos econômicos e perdas de vidas humanas.

Partindo do princípio que um ambiente de alto desenvolvimento humano é livre de qualquer tipo de insegurança, Brasil e de Jesus Macedo (2016) *apud* Capasso (2005) apresentam dados que comprovam que a criminalidade pode estar associada ao desenvolvimento: um baixo nível de desenvolvimento econômico implica em um maior grau de pobreza e, na medida em que a pobreza é, muitas vezes, a principal causa da violência, implica também em um alto nível de atividade criminal.

Kleinschmitt et al. (2012) investigam a taxa de homicídios no Brasil com base nos dados dos Censos de 1991 e 2000 e afirmam que os homicídios são, em vastas proporções, resultado das desigualdades sociais existentes nos estados, mas os autores alegam que outros estudos devem ser realizados e aprofundados para essa discussão. O aumento da renda per capita, acompanhado de uma crescente concentração de renda, fatores medidos pelo indicador de Gini, aumentam as taxas de homicídio.

Um aumento dos níveis educacionais e reduções na desigualdade estão associados à diminuição nos índices de criminalidade. De acordo com Becker (2013), políticas públicas educacionais são capazes de contribuir para a redução da criminalidade de duas formas: a primeira delas refere-se ao mercado de trabalho, pois um indivíduo mais educado tem maiores oportunidades de ingressar no mercado de trabalho, além de maiores oportunidades de bom salário e emprego, diminuindo a chance de ingressar em atividade criminosa. A segunda, segundo Becker (2013) *apud* Arrow (1977), está relacionada aos efeitos psíquicos da educação, onde indivíduos educados podem tornar-se mais pacientes e propensos a obedecer às leis.

De acordo com o Mapa da Violência 2013, entre 1980 e 2011, as mortes não naturais e violentas de jovens—acidentes, homicídios ou suicídios— aumentaram em aproximadamente

208% e se considerarmos somente os homicídios, esse valor aumentaria para 326,1%. Tal aumento de violência entre a juventude demonstra a omissão da sociedade e do Poder Público, principalmente, aos moradores dos chamados locais de concentração de mortes, no interior de estados mais desenvolvidos e nas periferias, ou seja, nas áreas dominadas por quadrilhas, milícias ou de tráfico de drogas (MAPA DA VIOLÊNCIA, 2013).

Por acreditar que a violência e criminalidade tem impacto direto no desenvolvimento humano, essa dimensão será analisada nesse trabalho na seção metodológica no estudo de caso do município de Niterói, apesar de não terem sido encontradas bibliografias relacionando a violência e a criminalidade com o IDH.

2.2.1.5 Meio ambiente

A ausência da dimensão ambiental nos índices sofre algumas críticas, principalmente devido à sua importância na mensuração da qualidade de vida. A partir disso, Herculano (2000) aponta que as variáveis contempladas pelo IDH ainda não são capazes de mensurar a qualidade de vida por não terem incorporado em sua metodologia a dimensão ambiental. Exemplificando, ela afirma que: "as pessoas podem ter boa escolaridade, longa expectativa de vida, acesso às riquezas geradas, mas morarem e trabalharem em lugares poluídos, sujeitos a riscos, conviverem com águas sujas, [...]". Quando não se leva em consideração a variável ambiental na análise, é possível observar um território com alta renda, altos níveis de educação e saúde que também conviva com altos níveis de poluição nas águas e no ar e desmatamento. Retomando o conceito de qualidade de vida apresentado por Herculano (2000), podemos observar que qualidade de vida diz respeito a um conjunto de condições econômicas, ambientais, científico-culturais e políticas construídas de forma coletiva e organizadas de forma que os indivíduos possam realizar suas potencialidades. A partir disso, observa-se que, segundo a autora, para que se obtenha qualidade de vida é importante considerar a variável ambiental na análise, de modo que, quando se vive em um território onde as condições ambientais não são adequadas, por mais que todos os outros fatores apresentem bons resultados, a qualidade de vida não será elevada.

Apesar disso, alguns esforços para a inclusão da variável ambiental no IDH têm sido realizados. Um exemplo é o Índice de Desenvolvimento Humano Sustentável (IDHS), que tem como proposta alterar o IDH, mas tem sido amplamente ignorado pela comunidade científica (BRAVO, 2014).

Martins et al. (2006) sugerem um novo índice, denominado Índice de Desenvolvimento Humano Híbrido (IDHh), que incorporaria a sustentabilidade ambiental. Seu cálculo é

semelhante ao do IDH, padronizando os indicadores usuais ao Índice de Sustentabilidade Ambiental (ISA).

2.2.1.6 Substituição do conceito pelo indicador

Existe uma preocupação entre os pesquisadores na substituição do conceito de desenvolvimento humano pelos indicadores, e, portanto, suas variáveis – educação, longevidade e renda – na análise dos territórios. Januzzi (2002) afirma que “não havendo modificações no indicador, não haveria eventuais avanços ou retrocessos no desenvolvimento humano, ainda que fossem realizados (ou não) esforços de políticas públicas para mudança social em uma dimensão não contemplada pela medida.” O autor reforça a ideia de que o indicador não pode ser utilizado para substituir o conceito de desenvolvimento humano, de modo que a avaliação da melhoria das condições de vida ou desenvolvimento humano em países, regiões e municípios não pode ser reduzida a variação do indicador construído para operacionalizar o conceito.

McGillivray e White (1993) ressaltam a importância do índice para comparar grupos de países com características semelhantes, mas, em termos de comparação entre países muito diferentes, apresenta deficiências. O mesmo ocorreria com os municípios, devido às diferenças regionais existentes no país. Os autores ainda criticam a falta de comparabilidade ano a ano dos dados.

A ótica de Januzzi é corroborada pelo argumento de Veiga (2008), onde afirma que as vantagens de adaptar o IDH à realidade municipal se perdem se os usuários não forem advertidos a não tirarem conclusões precipitadas sobre o desempenho dos municípios, a partir de simples comparações, atentando para o perigo que ele intitula de "*ranking-mania*".

2.2.1.7 Eficiência

A falta de informações sobre como foi feita a alocação de recursos públicos por parte do governo, ou seja, como os recursos foram distribuídos entre as suas prioridades, é uma das críticas realizadas por alguns pesquisadores. Eles afirmam que essa média oculta as desigualdades e criticam também a capacidade do indicador de mensurar em seus resultados a eficiência na alocação dos recursos.

Surge, então, a necessidade da existência de critérios para a alocação de recursos públicos de acordo com a realidade de cada município devido às diferenças regionais e ao grande número de municípios fiscal e administrativamente fracos. Essa temática (art 18º, CF de 1988) prevê o processo de descentralização das políticas públicas, transferindo a gestão de

serviços sociais do âmbito federal para o estadual e municipal. Diante dessa realidade, o IDHM passou a ser utilizado como critério para a alocação de recursos pelos gestores municipais.

Alguns autores como, Gor e Gitau (2010), apontam que o indicador não é capaz de medir como os recursos públicos são alocados pelo governo, além de não levar em consideração os níveis de desigualdade. Isso acontece porque o IDH não indica como ocorreu a alocação dos recursos, somente realiza uma média entre as dimensões analisadas (longevidade, renda e educação), de modo que caso um país seja marcado pela concentração de renda nas mãos de uma pequena parte da população, seu IDH pode aumentar, ainda que não consiga prover uma educação e saúde de melhor qualidade. Sagar e Najim (1998), concebem a mesma crítica, afirmando que a agregação linear de três dimensões implica em uma substituíbilidade perfeita, significando que um país pode compensar a deficiência de uma dimensão por outra.

Já Batalhão et al (2017) *apud* Rahayu, Raviyanti e Mahardika (2016) , afirmam que o IDH e IDHM permitem que o cidadão consiga realizar comparações com outras realidades locais e para os governos municipal, estadual e federal, as informações adquiridas a partir do indicador "servem como instrumento de gestão auxiliar a ser considerado na formulação de estratégias políticas e políticas públicas, coordenando o processo decisório, a fim de evitar conflitos e defasagens no modelo gerencial."

Bohn, Ervilha e Dalberto (2016) seguem o mesmo pensamento e ressaltam a capacidade do IDHM de possibilitar a comparação entre municípios, mas apontam algumas limitações ao indicador, dentre elas, destaca-se o fato do mesmo não ser capaz de mensurar em seus resultados a eficiência dos gastos, somente os resultados dos mesmos. Eles afirmam que dois municípios que utilizaram seus recursos de formas diferentes podem alcançar os mesmos resultados no IDHM, ainda que façam uso de diferentes quantidades dos mesmos. Visando sanar essa limitação, esses autores propuseram a inserção da variável "eficiência", que seria utilizar os recursos públicos de modo a obter bons resultados com o menor gasto possível, na metodologia do IDHM, promovendo um melhor uso dos recursos públicos e consequentemente, podendo utilizá-los para atender a outras demandas da população, em áreas que sejam contempladas ou não pelo indicador.

Eles ratificam o argumento anterior, explicando que no caso de um município que consegue realizar determinados investimentos públicos com um menor número de recursos, este consegue ser mais eficiente que o outro e tem a possibilidade de investir em outras áreas que não necessariamente estão contempladas nas três dimensões (como conservação ambiental, cultura, lazer, segurança, entre outros), mas que geram um aumento na qualidade de vida das pessoas.

Rezende; Slomski e Corrar (2005) tem o mesmo entendimento de Bohn, Ervilha e Dalberto (2016) e afirmam que:

Os indicadores socioeconômicos projetados tanto pela Organização das Nações Unidas (ONU) quanto por outras entidades, demonstram a necessidade de informações e de metodologias que apurem o nível de desenvolvimento social e humano. Portanto, observa-se que tais índices não oferecem respostas específicas a respeito do desempenho dos gestores e da avaliação do impacto dos investimentos sociais e, além disso, não representam a contribuição de cada área ou atividade no desenvolvimento social. (REZENDE; SLOMSKI E CORRAR, 2005, p. 25)

Dessa forma, exemplificam a afirmação acima, expondo o caso do IDHM, e relatam que o mesmo não aborda a quantidade de recursos públicos dispendida e políticas públicas implementadas, que propiciam a elevação do IDH de determinado município em relação aos índices passados.

2.2.1.8 Demais críticas

Pesquisadores isolados apresentaram críticas referentes a aspectos como a falta de comparabilidade ano a ano dos dados. McGillivray e White (1993) ressaltam a importância do índice para comparar grupos de países com características semelhantes, mas, em termos de comparação entre países muito diferentes, apresenta deficiências. O mesmo ocorreria com os municípios, devido às diferenças regionais existentes no país. Os autores ainda criticam a falta de comparabilidade ano a ano dos dados.

Em resumo, as críticas apresentadas mostram alguns aspectos para possíveis melhorias na mensuração, como acrescentar outras variáveis importantes ao DH e como agregar diferentes indicadores para obter um índice único comumente aceitável de desenvolvimento humano.

Portanto, a partir das críticas abordadas acima, serão utilizados como foco dessa pesquisa, as relativas à simplicidade do indicador; aspectos metodológicos; ausência de indicadores sobre pobreza e desigualdade; ausência de indicadores sobre violência e criminalidade. Apesar de saber da importância da variável ambiental para o desenvolvimento humano, a mesma não será aprofundada na seção metodológica dessa pesquisa devido à ausência de indicadores ambientais confiáveis à nível municipal.

No tópico a seguir será realizada uma comparação entre o conceito de DH de Amartya Sen e as dimensões contempladas pelo IDH e IDHM, de onde serão destacadas algumas dimensões para serem analisadas em Niterói.

2.2.2 Comparação entre o Desenvolvimento Humano e as dimensões do IDH/IDHM

As análises acima apresentam críticas relativas ao IDH e IDHM e algumas delas também são apontadas por Amartya Sen, um dos principais autores sobre a temática do DH, que traz em seu livro “Desenvolvimento como Liberdade”, críticas relativas tanto às dimensões utilizadas pelos índices (longevidade, educação e renda), como também aponta outras relacionadas à qualidade de vida, pobreza e desigualdade, desemprego, meio ambiente, entre outras, sendo algumas destas apontadas anteriormente pelos pesquisadores.

Sen apresenta diversas dimensões que devem ser compreendidas pelo conceito de desenvolvimento humano e, ainda que boa parte delas não tenha sido operacionalizada na criação dos indicadores, as mesmas apontam faces importantes a serem observadas ao estudar essa temática. Algumas das dimensões apresentadas pelo autor (como Pobreza e Desigualdade e Meio Ambiente, por exemplo) também foram alvos de críticas apresentadas pelos pesquisadores e serão apontadas novamente nessa seção.

A partir disso, serão apresentadas algumas das dimensões abordadas por Sen e que serão abordadas posteriormente no estudo de caso de Niterói:

Quadro 2 - Comparação entre dimensões do DH e dimensões do IDH e IDHM

Dimensões do DH a partir de Amartya Sen	Indicadores do IDH e IDHM
Educação	IDH/IDHM Educação
Longevidade	IDH/IDHM Longevidade
Renda	IDH/IDHM Renda
Qualidade de vida	Dimensão analisada indiretamente pelo IDH e IDHM. Poderia ser operacionalizada utilizando, também, dados da Organização Mundial de Saúde (OMS) ¹
Pobreza ² e Desigualdade	Dimensão não contemplada.

¹ Para Sen (2000), fome coletiva difere de crises de fome e pobreza endêmicas e envolve um surto repentino de grave privação para uma parcela da população. Enquanto a fome e a pobreza endêmicas podem acarretar sofrimento persistente, mas não incluem nenhuma nova explosão de privação extrema que subitamente acomete uma parcela da população. As fomes coletivas podem estar associadas a: declínio na produção de alimentos; aumento do preço dos alimentos; doenças.

² Através de um questionário que contempla os seguintes temas: estado físico; estado psicológico; nível de independência; as relações sociais; o meio ambiente; religiosidade.

Violência e Criminalidade	Dimensão não contemplada.
Fomes Coletivas ³	Dimensão não contemplada
Democracia	Dimensão não contemplada
Desemprego	Dimensão não contemplada
Subnutrição	Dimensão não contemplada
Insegurança Econômica, Política e Social	Dimensão não contemplada
Meio Ambiente	Dimensão não contemplada

Fonte: A autora, 2018⁴.

A partir das variáveis apresentadas por Sen, serão escolhidas para compor o foco do trabalho as seguintes: Educação, Longevidade, Renda, Pobreza e Desigualdade e Violência e Criminalidade. Indiretamente será abordada a dimensão da Qualidade de Vida, por meio do desempenho do município de Niterói nas variáveis acima. A escolha dessas variáveis ocorreu devido a sua relação com a temática abordada nessa pesquisa, apresentando alguns dos limites mais importantes para o desenvolvimento humano.

As demais dimensões também são apontadas pelo autor como importantes para análise do desenvolvimento humano, porém elas não serão aprofundadas devido à dificuldade de operacionalização dessas variáveis em indicadores e/ou à falta de indicadores com dados atualizados. Em paralelo a essas dimensões, serão também apresentadas as críticas destacadas na revisão bibliográfica.

Como pode ser observado, Sen utiliza em sua abordagem do DH, diversas outras dimensões que não foram utilizadas na construção dos indicadores elaborados pelo PNUD e algumas delas são também apontadas por diversos críticos aos índices, especialmente aos que os criticam por sua simplicidade de variáveis.

³ Através de um questionário que contempla os seguintes temas: estado físico; estado psicológico; nível de independência; as relações sociais; o meio ambiente; religiosidade.

⁴ Adaptado de SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta, São Paulo, Companhia das Letras, 2000.

No tópico a seguir será apresentado o estudo de caso sobre o desenvolvimento humano em Niterói, onde as variáveis apresentadas acima serão utilizadas para mensurar o DH do município.

3. O DESENVOLVIMENTO HUMANO EM NITERÓI

Do ponto de vista metodológico, a presente pesquisa pretende apresentar o estudo de caso do município de Niterói, que segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano divulgado em 2013, ocupa a sétima posição no ranking nacional do IDHM e é o primeiro colocado entre os municípios do Rio de Janeiro.

A partir do estudo de caso, pretende-se analisar qual a capacidade do IDHM de mensurar o desenvolvimento humano no município. Além disso, têm como objetivos específicos:

- Analisar as variáveis de desenvolvimento humano, apresentadas por Sen, no município.
- Comparar com essas dimensões com o IDHM.
- Analisar a capacidade do IDHM de mensurar o desenvolvimento humano em Niterói

Para tanto, será feita uma pesquisa bibliográfica e documental. Em relação à pesquisa documental, foram contemplados:

- O Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD) para dados relativos à Educação, Longevidade e Renda. Serão apresentados dados de 1991 a 2010, mas o foco da análise será no período de 2000 a 2010.
- Pobreza e Desigualdade, utilizando dados do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), produzido pelo Ipea em parceria com a Fundação Seade, nos anos de 2000 e 2010
- e dados referentes à Violência e Criminalidade, divulgados pelo Instituto de Segurança Pública (ISP), nos anos de 2000 a 2010, além de dados de todas as dimensões coletados do site da Prefeitura de Niterói.

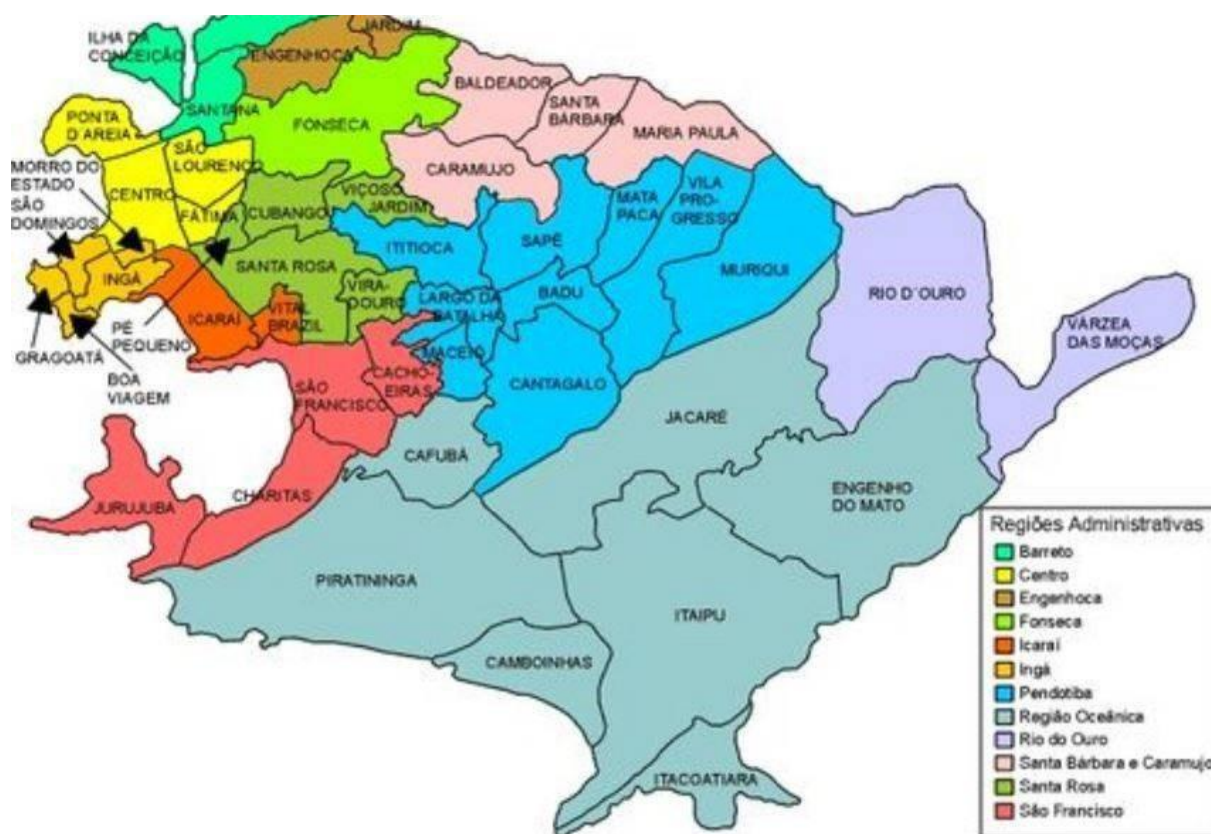
Pretende-se, assim, verificar se as dimensões apontadas acima (Educação, Longevidade, Renda, Pobreza e Desigualdade e Violência e Criminalidade) retratam o desenvolvimento humano "muito alto" do município, sendo este, obtido através de altos níveis de educação, longevidade, renda e meio ambiente e níveis baixos de pobreza, desigualdade e violência. Caso essa expressão se confirme em Niterói, será possível afirmar que o município dispõe de políticas públicas voltadas para aumentar a qualidade de vida da população.

3.1 Niterói

O município fluminense abrange uma área de 136, 37 km² e possui 487.562 habitantes, segundo dados do Censo de 2010, levando a uma densidade demográfica de 3573,56 habitantes

por km². Niterói faz parte da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro e obtém primeiro lugar no Ranking estadual do IDHM desde 1991, sendo o único município do Estado do Rio de Janeiro a obter a classificação de desenvolvimento humano "muito alto", alcançando 0,837 em 2010 (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2013). Na figura 4, é possível obter uma visão de Niterói dividido em regiões administrativas.

Figura 4 - Mapa do município de Niterói (RJ)



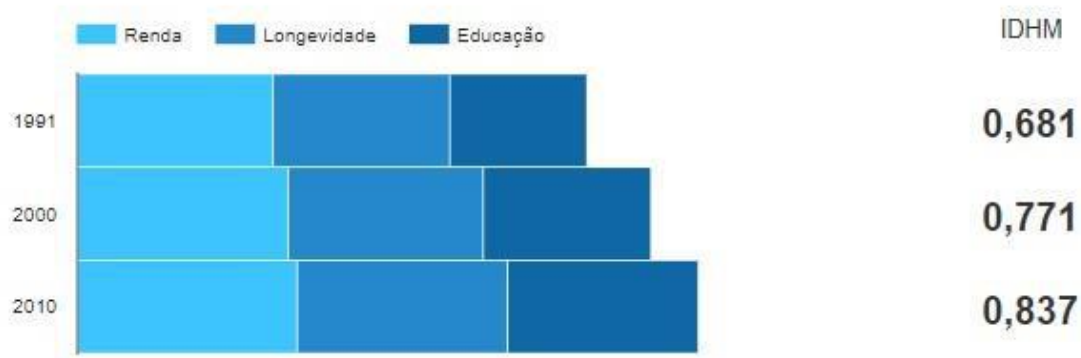
Fonte: Skyscraper City, 2015⁶

Segundo o Atlas (2013), o IDHM do município evoluiu de 0,771 em 2000 para 0,837 em 2010, revelando uma taxa de crescimento de 8,56%. Nesse período a dimensão do índice que apresentou maior crescimento em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,089), seguido por Longevidade e Renda. Apesar disso, a dimensão que mais contribui para o IDHM do município é a Renda, com índice de 0,887, contra 0,854 na Longevidade e 0,773 na Educação (dados do ano de 2010).

⁶ Retirado de : <<https://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=1601062>> Acesso em: 18 de setembro de 2018.

Os gráficos a seguir retratam a evolução do IDHM de Niterói desde 1991 a 2010 e apresentam uma comparação com o IDHM do Rio de Janeiro, com o IDHM Brasil e com o município de maior e menor IDHM no Brasil.

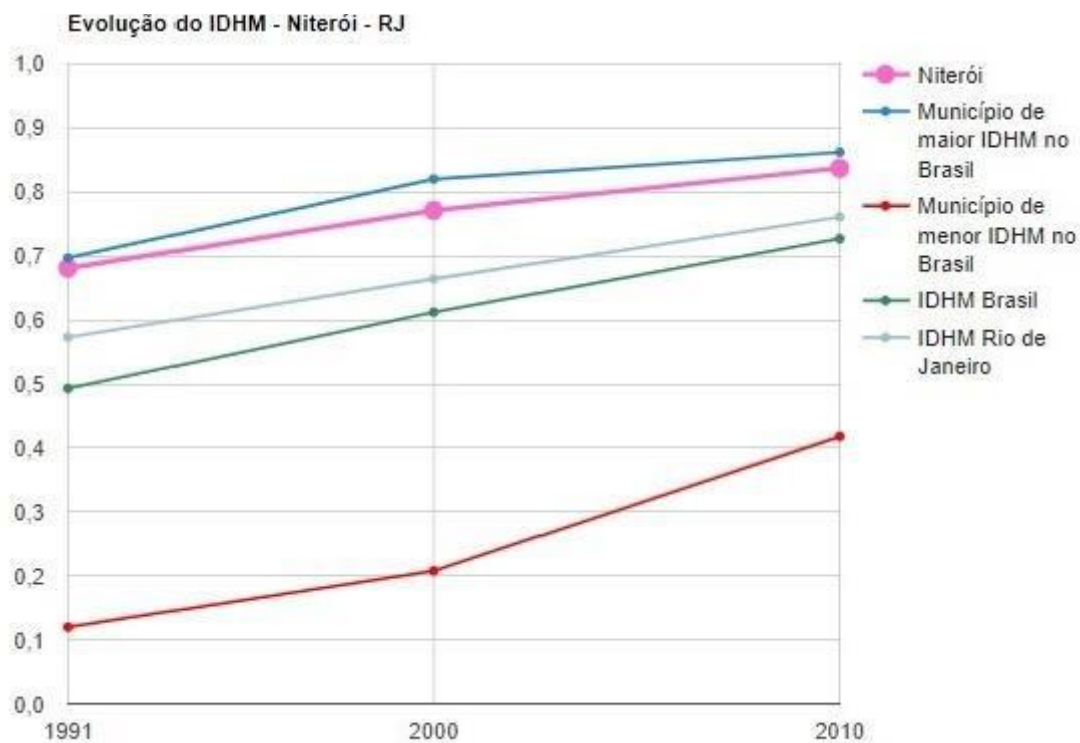
Gráfico 1 - Evolução do IDHM Niterói (1991-2010)



Fonte: PNUD, Ipea e FJP

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2013.

Gráfico 2- Comparação entre IDHMs



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2013.

3.2 Educação

De acordo com o Atlas (2013), o IDHM Educação é medido pela escolaridade da população adulta e pelo fluxo escolar da população jovem, onde a escolaridade da população adulta é medida pelo percentual da população de 18 anos ou mais de idade com Ensino Fundamental completo, enquanto o fluxo escolar da população jovem é obtido através da:

- Média aritmética do percentual de crianças de 5 a 6 anos frequentando a escola,
- % de jovens de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do Ensino Fundamental regular,
- % de jovens de 15 a 17 anos com Ensino Fundamental completo e
- % de jovens de 18 a 20 anos com Ensino Médio completo

Nesse cálculo, a escolaridade da população adulta tem peso 1 e o fluxo escolar da população jovem tem peso 2. O cálculo que resulta no IDHM Educação consiste na medida geométrica das duas variáveis e é feito da seguinte forma:

Considerando que as taxas de frequência e conclusão variam entre 0% e 100% e que os valores mínimo e máximo escolhidos também tem a mesma variação, para transformá-las em um índice variando de 0 a 1, basta somente dividir a taxa por 100, de modo que, supondo que um determinado local tenha:

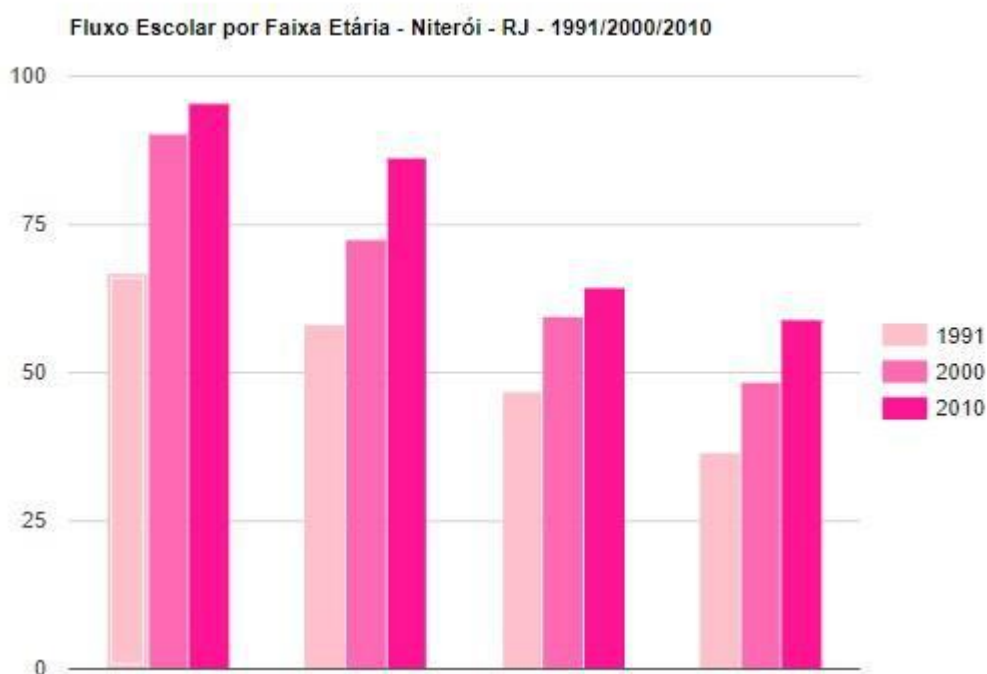
- 80% da população adulta (18 anos ou mais) com Ensino Fundamental completo
- 65% de crianças de 5 a 6 anos na escola
- 85% de crianças de 11 a 13 anos nos anos finais do Ensino Fundamental
- 70% de crianças de 15 a 17 anos com Ensino Fundamental completo
- 60% de jovens de 18 a 20 anos com Ensino Médio completo

A partir desses dados, pode-se afirmar que o índice de escolaridade adulta do local será 0,800 e o índice de fluxo escolar da população jovem será a média aritmética dos subíndices referentes aos outros quatro indicadores, com peso igual = $(0,650 + 0,850 + 0,700 + 0,600) / 4 = 0,700$. Dessa forma, o IDHM Educação desse local será a média geométrica desses dois índices, com peso 1 para o índice de escolaridade e com peso 2 para o fluxo escolar = $\sqrt[3]{0,800 \cdot 0,700 \cdot 0,700} = 0,732$ (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2013).

O gráfico 3 apresenta os dados de fluxo escolar das crianças dos 5 aos 20 anos de idade, onde a primeira coluna representa a proporção de crianças de 5 a 6 anos frequentando a escola, a segunda representa a proporção de crianças de 11 a 13 anos, a terceira representa a proporção de jovens de 15 a 17 anos e a última apresenta dados de jovens de 18 aos 20 anos frequentando a escola, entre os anos de 1991 e 2010.

Em 2010, a proporção de crianças de 5 a 6 anos frequentando a escola é de 95,47%, a proporção de crianças de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do Ensino Fundamental é de 86,16%; a proporção de jovens de 15 a 17 anos com Ensino Fundamental completo é de 64,27%; e a proporção de jovens de 18 a 20 anos com Ensino Médio completo é de 58,86%. Entre 1991 e 2010, essas proporções aumentaram, respectivamente, em 28,79 pontos percentuais, 27,97 pontos percentuais, 17,53 pontos percentuais e 22,28 pontos percentuais. O gráfico 3 apresenta os dados de fluxo escolar seguindo a ordem apresentada anteriormente (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2013).

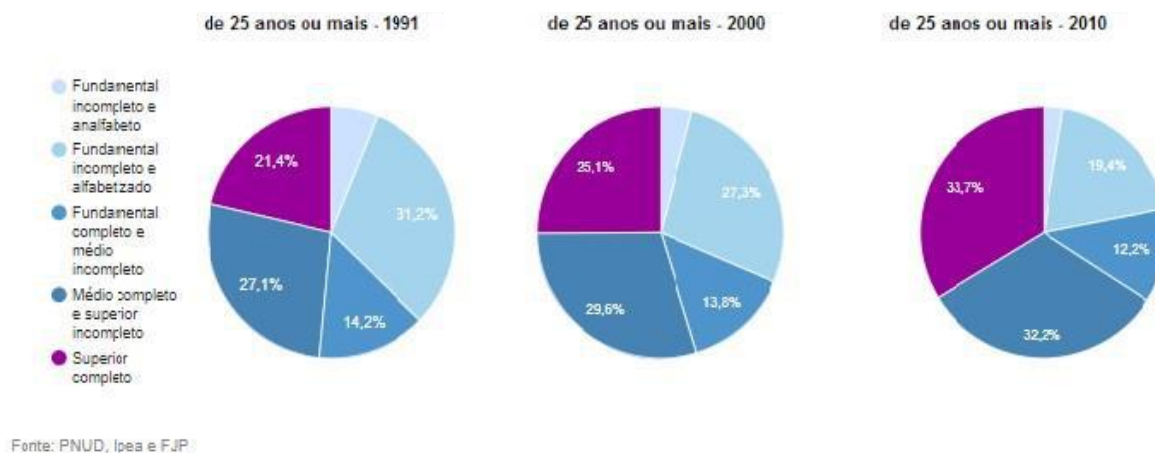
Gráfico 3 - Fluxo escolar por faixa etária em Niterói (1991-2010)



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2013

O indicador de escolaridade da população adulta também compõe o IDHM Educação e possui uma grande inércia, ou seja, uma dificuldade de evolução, devido às gerações mais antigas com menor escolaridade. O nível de escolaridade da população adulta, bem como sua evolução, pode ser observado segundo o gráfico 4:

Gráfico 4 - Escolaridade da população adulta (1991-2010)

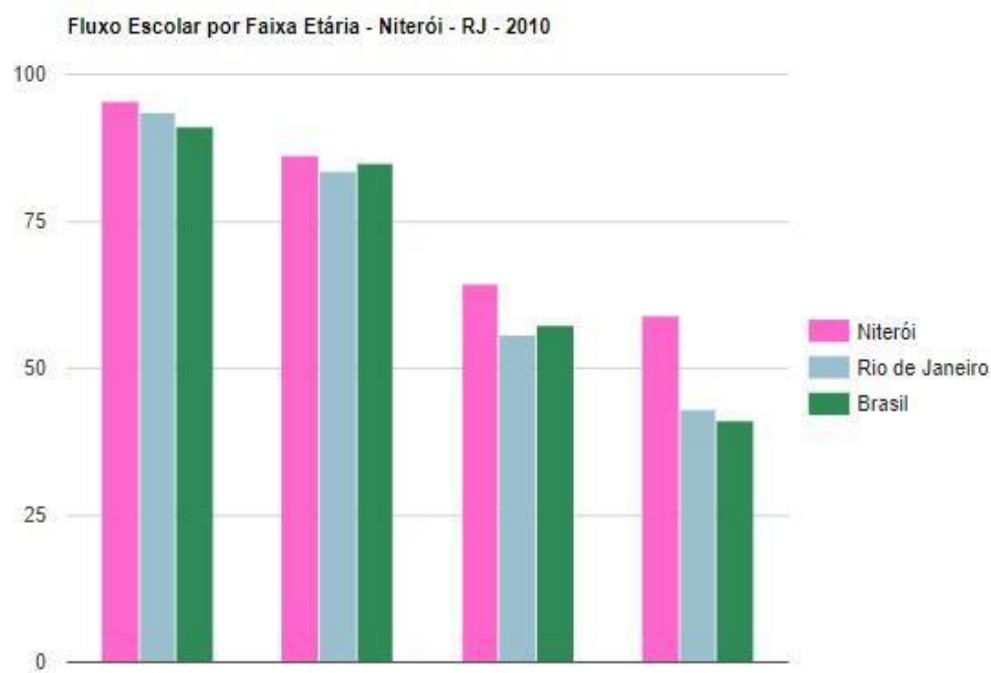


Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2013.

A partir da leitura do gráfico acima, pode-se observar um aumento de 12,3% do número de adultos que possuem nível Superior completo, de 1991 a 2010. Nesse mesmo período, também se observa uma diminuição do número de adultos com Ensino Fundamental incompleto e analfabetos, que passou de 6,1% em 1991 para 2,59% em 2010, com uma redução de 3,51%. Da mesma forma, o número de adultos com Ensino Fundamental incompleto e alfabetizado passou de 14,2% para 12,2% e o número de adultos com Ensino Médio completo e Superior incompleto aumentou de 27,1% para 32,2%. Ao analisar os dois indicadores e sua evolução no tempo, é possível afirmar que ambos apontam melhorias na Educação do município nos últimos 20 anos.

Além disso, é possível observar também que a Educação do município de Niterói evoluiu com o decorrer dos anos, apresentando resultados superiores aos da capital do Brasil e do Estado do Rio de Janeiro, conforme apresenta o gráfico a seguir:

Gráfico 5 - Comparação entre o Fluxo Escolar de Niterói, Rio de Janeiro e Distrito Federal



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2013.

Contudo, é possível observar algumas limitações. A medida da população jovem não inclui toda a população jovem em idade escolar e frequentando a escola, apenas capta sua passagem pelo sistema educacional e a medida da população adulta não é capaz de analisar os adultos que mesmo não tendo completado o Ensino Fundamental, tiveram uma passagem pelo sistema educacional. (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2013). Isso confirma as críticas (DASGUPTA; WEABLE, 1992; FUNDAÇÃO SEADE, 2002; LIND, 1992; MORSE; VOGIATZAKIS, 2014; MURRAY, 1993; SAGAR; NAJAM, 1998; SRIRINIVASAN, 1994) que apresentam o IDHM como um indicador excessivamente simples.

Segundo Arosa (2011), dados divulgados pelo Censo Escolar (INEP, 2002; INEP, 2008) apresentam o número de matrículas realizadas nas escolas de Niterói no período, como mostra a tabela abaixo:

Tabela 1 - Número de matrículas realizadas nas redes pública e privada em Niterói (2002-2008)

Rede	Educação Infantil 2002	Educação Infantil 2008	Ensino Fundamental 2002	Ensino Fundamental 2008
Privada	7.796	9.952	23.588	24.575
Estadual	3.899	649	30.565	24.838
Municipal	3.227	4.180	15.337	16.162
Total	14.922	14.781	69.490	65.575

Tabela 1

Fonte: INEP – Censo Escolar 2002 e 2008

Fonte: Arosa (2011, p.4)

A partir da leitura da tabela, fica evidente que a maior parte das matrículas realizadas na Educação Infantil nos anos de 2002 e 2008 foram realizadas em redes privadas de ensino. Isso se deve, segundo Arosa (2011) ao fato de que nesse período, o governo municipal criou 953 vagas de Educação Infantil (EI) e 825 vagas de Ensino Fundamental (EF) e a rede Estadual, por indução da Lei nº 4.528 (ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2005), alterada pela Lei nº 5.311 (ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2008), aos poucos deixou de atender à Educação Infantil e passou a ofertar 5.727 vagas a menos no Ensino Fundamental. A partir disso, a rede privada ampliou sua área de atuação, ofertando 2.156 vagas na EI e 987 vagas na EF. Há, portanto, uma diminuição no número de matrículas na rede pública de 2.297 na Educação Infantil e 4.902 no Ensino Fundamental. Essa redução no número de vagas, e consequente redução de matrículas, implica em uma diminuição de oportunidades de Educação Pública Básica para Niterói durante esse período, ou seja, de políticas públicas voltadas para a Educação Básica. Apesar disso, os dados divulgados pelo IDHM não demonstram nenhuma alteração durante o período.

Quando se observam os números relativos à população em idade escolar na cidade, dados do IBGE (2001) apontam que: a população de 0 a 3 anos de idade era de 24.903 pessoas; de 4 a 6 anos de idade era de 18.790 pessoas, havendo portanto, 43.693 pessoas de 0 a 6 anos de idade para ocupar as 14.922 vagas na Educação Infantil, sendo 7.126 em escolas públicas (estaduais e municipais) (AROSA, 2011).

Já no Ensino Fundamental, a população de 7 a 14 anos de idade era em 2001, de 50.909 pessoas tendo crescido para um total de 69.490 em 2002. Isso pode estar relacionado com a distorção idade-série, problema detectado pela rede municipal e que motivou a reforma pedagógica implementada em 1999, que implantou a organização escolar em ciclos. (AROSA, 2011 *apud* MARINA; SEPVELDA, 2010).

Ainda de acordo com o autor, a partir disso, fica evidente que há uma ampliação da rede privada de ensino, sobretudo na Educação Infantil, que tem um crescimento das matrículas em torno de 28% enquanto no Ensino Fundamental esse valor é de 4%, entre 2002 e 2008. Esse crescimento ocorre devido a fatores como: a diminuição na oferta na Educação Infantil por parte do governo estadual; a insuficiente criação de vagas por parte do município para cobrir o que deixou de ser oferecido pelo Estado; bem como o processo de municipalização do Ensino Fundamental, baseada na Lei Estadual nº 5.311, que afirma que sua oferta deverá ser "equilibrada entre Estados e Municípios, sendo que seu atendimento será realizado preferencialmente pelos Municípios, cabendo ao Estado priorizar o Ensino Médio, conforme estabelece a Lei nº 9.394/96 (ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2008).

A partir dos dados expostos acima, questiona-se se a Educação de Niterói, nesse trabalho medida pelo IDHM Educação somado aos dados do Censo 2002-2008, teria de fato avançado devido à formulação de políticas públicas educacionais voltadas à melhoria da qualidade do ensino da rede pública e uma expansão do número de vagas nas escolas públicas, ou se tal resultado se deve, em sua maioria, à expansão da rede privada de ensino no município.

Além disso, ao analisar o IDHM Educação de Niterói pelas Unidades de DH (UDHs), instrumento proposto pelo PNUD, que dividem os bairros do município em pequenas áreas, é possível observar alguns contrastes. Em 2000, o IDHM Educação de Niterói alcançou um resultado de 0,684, um resultado considerado de médio desenvolvimento humano. Ao mesmo tempo, no mesmo ano, alguns locais do município obtiveram resultados bem inferiores a média, como Charitas, Ingá, Largo da Batalha, Morro do Rato Molhado/Rua Santo Amaro e Pé Pequeno, que obtiveram 0,274⁷, além de outros locais como Barreto (0,401); Ititioca / Centro de Controle de Zoonoses (0,401); Morro da Formiga (0,401); Morro do Cavalo (0,401); Morro do Estado (0,401); Morro Vila Ipiranga/Fonseca (0,401), dentre outros que obtiveram resultados na faixa de desenvolvimento humano muito baixo (0 – 0,4999). Por outro lado, outras UDHs de Niterói alcançaram resultados na faixa mais alta de desenvolvimento humano (0,800-1), onde Icaraí – Praia (0,907) obtém o primeiro lugar, seguido por Santa Rosa – Vital Brazil (0,904); Icaraí/Santa Rosa (0,878); Condomínio Ubá II (0,863); São Francisco Praia (0,863); Itacoatiara (0,863), dentre outros.

⁷ Retirado de Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta/>>. Acesso em 03 de setembro de 2018.

Em 2010, o IDHM Educação do município alcançou 0,773, enquanto os índices mais baixos encontrados foram em: Ititioca/ Centro de Controle de Zoonoses (0,498); Comunidade do Morro do Cantagalo (0,551); Favela da Ciclovía (0,551); Morro do Otto (0,551), os locais que alcançaram o desenvolvimento humano muito alto foram: Santa Rosa – Vital Brazil (0,947); Icaraiá Praia (0,943); São Domingos/ Ingá (0,935); Icaraiá/Santa Rosa (0,931); Entorno Praça Vital Brazil (0,927); Piratininga – Praia (0,927); Icaraiá/Vital Brazil (0,926); Boa Viagem / Ingá (0,917); Condomínio Ubá II (0,917); Icaraiá/Rua Joaquim Távora/ Av Almirante Ary Parreiras (0,917), entre outros.

A partir desses fatos, é possível observar os contrastes sociais existentes no município, demonstrando que apesar de o IDHM do Município apresentar um alto desenvolvimento humano na área de Educação no ano de 2010, ainda existem algumas áreas que apresentam resultados de baixo desenvolvimento humano, sendo portanto, locais que necessitam de uma maior atenção na elaboração de políticas públicas, o que reforça as críticas (HICKS, 1997; ROCHA, 2003; FOSTER et al, 2005; SETH, 2009) que apontam o indicador como uma métrica que esconde desigualdades.

3.3 Longevidade

A dimensão longevidade do IDHM considera em seu cálculo a esperança de vida ao nascer, ou seja, o número médio de anos que as pessoas que residem em determinado lugar viveriam a partir do nascimento, mantidos os mesmos padrões de mortalidade observados em cada período.

Seu cálculo é realizado a partir da adoção de valores mínimos e máximos adotados pelo IDHM (no caso, foram utilizados como valor mínimo 25 anos e como valor máximo 85 anos). A partir disso, calcula-se o indicador através da seguinte fórmula: $I = (\text{valor observado} - \text{valor mínimo}) / (\text{valor máximo} - \text{valor mínimo})$.

Dessa forma, se um município tem uma esperança ao nascer de 60 anos, seu IDHM Longevidade será:

$$I = (60 - 25) / (85 - 25) = 35/60 \Rightarrow \text{IDHM Longevidade} = 0,583$$

Além disso, dois blocos de indicadores do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil podem ser utilizados na avaliação das condições de saúde. O primeiro deles é composto por indicadores de longevidade e mortalidade, inclui a taxa de mortalidade infantil, as probabilidades de morte até 5, 40 e 60 anos de idade e a esperança de vida ao nascer. O segundo bloco é composto pela taxa de fecundidade total (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2013).

Ainda segundo o Atlas (2013), a taxa de mortalidade infantil:

traduz o impacto das condições socioeconômicas da área geográfica de referência do recém-nascido. Quanto mais desenvolvida for uma região, mais a mortalidade infantil se relaciona a causas endógenas, determinadas pelos riscos de mortalidade neonatal (primeiros 28 dias de vida). Nas regiões menos desenvolvidas, além das causas endógenas, acrescentam-se, de forma determinante, as causas exógenas, entre elas a desnutrição e as doenças infecciosas e respiratórias. As probabilidades de morte espelham privações em distintas etapas da vida, em que diferentes causas atuam negativamente. O comportamento da taxa de fecundidade total vincula-se às transformações vivenciadas pela população brasileira na chamada “transição demográfica”, na qual a rápida queda dos níveis de fecundidade determinou o volume populacional e a nova configuração nacional em termos de estrutura etária. (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2013, p.2)

A tabela abaixo demonstra a evolução da Longevidade nos últimos 20 anos em Niterói:

Tabela 2 - - Longevidade, Mortalidade e Fecundidade no município de Niterói

Longevidade, Mortalidade e Fecundidade - Município - Niterói - RJ

	1991	2000	2010
Esperança de vida ao nascer	68,0	72,3	76,2
Mortalidade infantil	25,8	14,0	12,9
Mortalidade até 5 anos de idade	29,6	15,9	14,5
Taxa de fecundidade total	1,8	1,6	1,4

Fonte: PNUD, Ipea e FJP

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2013

A partir da análise da tabela, é possível observar que a esperança de vida ao nascer, indicador utilizado para compor a dimensão Longevidade do IDHM, cresceu 4,0 anos na última década e 8,2 anos nos últimos 20 anos. No Brasil, a esperança de vida ao nascer é de 73,9 anos, em 2010, de 68,6 anos, em 2000, e de 64,7 anos em 1991, de modo que a longevidade do município está à frente da apresentada pela capital brasileira.

A mortalidade infantil foi reduzida pela metade de 1991 a 2010, diminuindo de 25,8 óbitos por mil nascidos vivos, para 12,9 óbitos por mil nascidos vivos. A taxa de mortalidade até os 5 anos de idade foi reduzida em um pouco mais da metade (15,1 óbitos por mil nascidos vivos) nos últimos vinte anos e a taxa de fecundidade apresentou diminuição de 0,2 a cada 10 anos.

Dessa forma, observa-se que há uma melhoria nos indicadores de mortalidade infantil e até os 5 anos de idade, onde os valores diminuíram consideravelmente nos últimos 20 anos. A esperança de vida ao nascer apresentou um crescimento positivo e, ao analisar esses fatores em conjunto, pode-se afirmar que houve uma melhoria nas condições sociais, de salubridade e de saúde do local. A taxa de fecundidade reduzindo ao longo dos anos está relacionada a uma tendência mundial, onde as mulheres estão optando por ter menos filhos ao longo da vida.

Porém, ao analisar os mesmos dados do PNUD pela espacialidade das UDHs, foram observadas algumas disparidades. Em 2000, o IDHM Longevidade do município era de 0,788, alcançando 0,854, em 2010, apresentando um resultado de muito alto DH. Entretanto, em 2000, Charitas, Ingá, Largo da Batalha e Morro do Rato Molhado/Rua Santo Amaro, alcançaram 0,692, representando um médio DH na área que representa saúde e bem-estar, em contraste com Quarteirão Prezunic Icarai (0,878), seguido por Santa Rosa/Vital Brazil (0,873), Santo Antonio/Maravista (0,868) e São Domingos/Ingá (0,868), com resultados de muito alto DH. Em 2010, houve uma melhora nos indicadores, de modo que os resultados já foram mais homogêneos e o valor mais baixo alcançado foi de 0,756 no Morro do Eucalipto, Morro do Rato Molhado/Rua Santo Amaro, Morro Vila Ipiranga/Fonseca, Pé Pequeno, entre outros, e o mais elevado foi em Icarai – Praia (0,945), seguido por Icarai/Santa Rosa (0,940); Icarai/Rua Jaquim Távora/ Av Almirante Ary Parreiras (0,939); Boa Viagem/Ingá (0,939); Condomínio Uba II (0,939) e Itacoatiara (0,939). Dessa forma, observa-se que mesmo os resultados mais baixos já alcançaram a faixa de DH alto e não apresentam tantas disparidades em relação aos valores mais altos.

Portanto, observa-se que mesmo que essa dimensão apresente algumas diferenças entre UDHs, pode-se afirmar que, de um modo geral, a expectativa de vida é alta no município, configurando uma das características para o alto DH.

3.4 Renda

O IDHM Renda leva em consideração a renda *per capita* da população, ou seja, a renda mensal dos indivíduos residentes no município, expressa em reais. Para seu cálculo, aplica-se a fórmula:

$$\text{IDHM-R} = [\ln (\text{renda } per \text{ capita do local de referência}) - \ln (\text{valor mínimo de referência})] / [\ln (\text{valor máximo de referência}) - \ln (\text{valor mínimo de referência})]$$

Segundo o Atlas (2013), a aplicação do logaritmo na fórmula diminui as disparidades entre os maiores e menores valores de renda *per capita* e, com isso, reduz a desigualdade de renda existente. Mas esse procedimento considera que, à medida que a renda *per capita* se eleva, o retorno desse acréscimo de renda, em termos de desenvolvimento humano, diminui.

São atribuídos como valores mínimos e máximos os seguintes:

- Máximo: R\$ 4.033,00 - corresponde ao valor da menor renda per capita entre os 10% mais ricos residentes na UF com maior renda média do país no período analisado, que é o Distrito Federal.

- Mínimo: R\$8,00 - corresponde a aproximadamente US\$100 PPC, limite adotado para o cálculo do IDH Global.

Assim, por exemplo, para uma localidade com renda per capita de R\$ 827,35, o cálculo ficaria assim:

$$\text{IDHM-R} = (\ln 827,35 - \ln 8,00) / (\ln 4033,00 - \ln 8,00) \Rightarrow \text{IDHMR} = 0,745.$$

A tabela abaixo demonstra a evolução da Renda do município de Niterói nos últimos vinte anos:

Tabela 3 - Renda, Pobreza e Desigualdade em Niterói (1991-2010)

	1991	2000	2010
Renda per capita	1.090,93	1.596,51	2.000,29
% de extremamente pobres	2,99	1,53	0,80
% de pobres	12,07	6,60	3,34
Índice de Gini	0,57	0,58	0,59

Fonte: PNUD, Ipea e FJP

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2013

A renda *per capita* de Niterói cresceu 83,36% nas últimas duas décadas, passando de R\$ 1.090,93, em 1991, para R\$ 1.596,51, em 2000, e para R\$ 2.000,29, em 2010. Isso equivale a uma taxa média anual de crescimento nesse período de 3,24%. A taxa média anual de crescimento foi de 4,32%, entre 1991 e 2000, e 2,28%, entre 2000 e 2010. A proporção de pessoas pobres, ou seja, com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 140,00 (a preços de agosto de 2010), passou de 12,07%, em 1991, para 6,60%, em 2000, e para 3,34%, em 2010, enquanto a proporção de extremamente pobres variou de 2,99%, em 1991, para 1,53%, em 2000, e chegou a 0,8% em 2010, apresentando uma redução de quase 2,2% nos últimos 20 anos.

A evolução da desigualdade de renda nesses dois períodos pode ser descrita através do Índice de Gini, instrumento usado para medir o grau da concentração de renda, com valores que variam de 0 (situação de total igualdade onde todos têm a mesma renda) a 1 (completa desigualdade de renda, poucas pessoas detêm a riqueza do local). No caso de Niterói, a evolução da desigualdade de renda passou de 0,57, em 1991, para 0,58 em 2000 e chegou a 0,59, em 2010.

A partir desses dados, pode-se observar que apesar do número de pessoas pobres e extremamente pobres ter diminuído consideravelmente, ainda persiste no município um alto índice de concentração de renda e que está aumentando conforme o passar dos anos. Dessa forma, fica evidente que apesar de serem realizadas políticas públicas visando a redução das

desigualdades sociais, ainda há uma grande concentração de renda que, provavelmente, é parcialmente responsável pela classificação de Niterói no IDHM, já que como mencionado anteriormente, essa é a dimensão que mais contribui com o resultado do município desde 1991, onde o IDHM Renda era de 0,790, passando para 0,851 em 2000 e chegando a 0,887 em 2010.

Seguindo o mesmo raciocínio, foi realizada uma análise da dimensão Renda utilizando as UDHs e observou-se os mesmos contrastes que apontam para concentração de renda nas mãos de uma minoria e desigualdades econômicas, o que confirma as críticas apresentadas por Foster et al (2005), Hicks (1997), Rocha (2003) e Seth (2009) que afirmam que o resultado apresentado pelo IDHM oculta desigualdades econômicas e sociais.

Em 2000, o IDHM Renda de Niterói era de 0,851 passando para 0,887 em 2010. Em 2000, os locais com rendas mais baixas do município eram: Complexo da Lagoinha, Ingá, Largo da Batalha e Morro do Rato Molhado/Rua Santo Amaro (0,570), seguidos por Morro do Holofote (0,595); Ititioca/Centro de Controle de Zoonoses (0,598); Morro da Chácara (0,598); Morro do Cavalo (0,598); Morro do Estado (0,598); Morro Vila Ipiranga/Fonseca (0,598), dentre outros, enquanto as rendas mais altas estavam localizadas em: Icaraí – Praia (1,000); Icaraí – Santa Rosa (0,964); Boa Viagem/Ingá (0,962); Condomínio Ubá II (0,962) e Icaraí / Rua Joaquim Távora/ Av Almirante Ary Parreiras (0,962). Dessa forma, observa-se que em 2000, ainda havia locais em Niterói com rendas que simbolizassem um baixo desenvolvimento humano, contrastando com outras que representavam o DH muito alto, onde um dos locais (Icaraí-Praia), havia conquistado seu nível mais alto de DH.

Em 2010, as rendas mais baixas estavam localizadas em: Charitas, Ingá, Largo da Batalha, Morro do Eucalipto e Morro do Rato Molhado/Rua Santo Amaro e Morro Vila Ipiranga/Fonseca (0,639); seguida por Ititioca/Centro de Controle de Zoonoses e Morro do Holofote (0,648); Comunidade Morro do Cantagalo e Favela da Ciclovía (0,651) e outros, enquanto as rendas mais altas estavam presentes em: Boa Viagem/Icaraí; Condomínio Ubá II; Icaraí – Praia; Icaraí/Santa Rosa; Icaraí/Rua Joaquim Távora/ Av Almirante Ary Parreiras; Itacoatiara; Jacaré; Jardim Imbuí/Charitas/São Francisco; ambas com a classificação mais alta do IDHM, alcançando a faixa 1,000.

Dessa forma, ficam evidentes as desigualdades de renda presentes dentro do município de Niterói, onde em um mesmo bairro é possível notar a presença de uma população com rendas elevadas e outras com rendas extremamente baixas, como é o caso de Charitas, por exemplo.

A partir da análise do IDHM utilizando a espacialidade das UDHs, foi possível obter um resultado muito mais preciso sobre o nível do desenvolvimento humano de Niterói. A partir dos dados, foi possível observar que as áreas que dispunham de menor educação, também eram,

de um modo geral, as que dispunham de menor renda e menor expectativa de vida. O mesmo ocorria com as áreas que apresentavam melhores resultados no IDHM, o que pode demonstrar que o município ainda conta com fortes desigualdades econômicas e sociais e algumas delas estão presentes dentro do mesmo bairro.

Um exemplo disso é a UDH Charitas, que contou com áreas que se destacaram pelo seu baixo desempenho nas três áreas do IDHM contrastando com a área Jardim Imbuí/Charitas/São Francisco, que acabou alcançando a maior faixa na dimensão renda, e também obteve destaque nas demais, além do caso do Ingá (na pesquisa é denominado de Ingá/Icaraí), bairro da Zona Sul de Niterói, que se destacou em boa parte das dimensões, mas possui uma área denominada de Morro do Palácio (na pesquisa é chamada somente de Ingá), que obteve os piores resultados nas dimensões do IDHM.

Dessa forma, é possível concluir que algumas áreas do município ainda necessitam de maiores investimentos sociais.

3.5 Pobreza e Desigualdade

Apesar de a renda ser uma dimensão contemplada pelo IDHM, a dimensão pobreza e desigualdade não é avaliada pelo IDH e IDHM (apesar de ser possível obter algumas conclusões sobre o tema a partir de seus resultados) mas é destacada por diversos estudiosos como uma importante face do desenvolvimento humano.

Ao analisarmos o nível de pobreza e desigualdade presentes em um território, é possível observar se o local possui ou não alta concentração de renda, o que levaria a desigualdades econômicas e sociais, além de poder contribuir ou não para uma maior qualidade de vida, sendo, portanto, importante para a análise desse trabalho.

Em 1997, foi criado pelo PNUD o Índice de Pobreza Humana (IPH) nos Relatórios de DH para avaliar situações de pobreza e privação de capacidades como o acesso à saúde e educação. Tal índice foi criticado por avaliar a pobreza utilizando como base as três variáveis do IDH. Em 2010, foi substituído pelo Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que procurava computar tanto o número de pessoas pobres multidimensionalmente como a intensidade de sua pobreza, fazendo uso de dez indicadores, concorrendo cada um deles de forma igual para a sua respectiva dimensão, que são: saúde, educação e padrão de vida. Porém, apesar de sua criação, o indicador ainda não parece ter sido amplamente utilizado, visto que não foram encontradas análises da pobreza e desigualdade de estados e municípios utilizando como base o IPM.

Portanto, para analisar essa dimensão na pesquisa, será utilizado o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), com dados de Niterói nos anos de 2000 e 2010. A escolha desse índice para tratar da variável pobreza e desigualdade consiste no fato do IVS ter sido construído a partir de indicadores do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, o mesmo utilizado para elaborar o IDH e IDHM, além de ter a capacidade de apontar quais locais do município tem maior carência de serviços públicos, e, portanto, carecem de políticas públicas adequadas. O desenvolvimento humano elevado está atrelado a baixos índices de vulnerabilidade social.

Complementar ao IDHM, o índice traz dezesseis indicadores, calculados a partir de variáveis dos Censos Demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para os anos de 2000 e 2010, estruturados em três dimensões – infraestrutura urbana, capital humano e renda e trabalho – permitindo um mapeamento da exclusão e vulnerabilidade nos municípios brasileiros (ATLAS DA VULNERABILIDADE SOCIAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS, 2015). Segundo os autores, a posse ou privação em alguma das três áreas, determina as condições de bem-estar da sociedade.

A definição de vulnerabilidade social em que o índice se pauta, diz respeito ao acesso, a ausência ou a insuficiência em alguma das áreas mencionadas anteriormente, onde o IVS se constitui em um instrumento de identificação de falhas na oferta de bens e serviços públicos nos municípios. O índice, de acordo com o Atlas, foi criado visando as garantias aos direitos sociais, previstos no art 6º da CF/88 (ATLAS DA VULNERABILIDADE SOCIAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS, 2015). O Atlas de Vulnerabilidade Social afirma que:

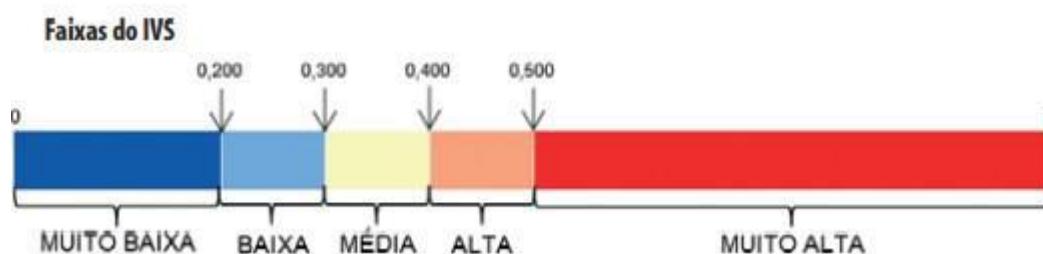
Assim como as noções de “necessidades básicas insatisfeitas”, “pobreza multidimensional” e “desenvolvimento humano”, exclusão e vulnerabilidade social são noções antes de tudo políticas (ainda que nem sempre sejam percebidas como tal), que introduzem novos recursos interpretativos sobre os processos de desenvolvimento social, para além de sua dimensão monetária.

Nesse sentido, a leitura desses processos, resultante desta “nova” conceituação, pode dialogar e produzir efeitos sobre as propostas e os desenhos das políticas públicas, alargando seu escopo e colocando em evidência as responsabilidades do Estado, em todos os seus níveis administrativos, na promoção do bem-estar dos cidadãos (ATLAS DA VULNERABILIDADE SOCIAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS, 2015, p. 14).

Ainda segundo o Atlas da Vulnerabilidade Social (2015), o IVS é resultado de uma média aritmética de três dimensões: IVS Infraestrutura Urbana, IVS Capital Humano e IVS Renda e Trabalho. Cada dimensão possui o mesmo peso no cálculo final do índice.

Para a construção de cada dimensão do IVS, utilizando os pesos equivalentes para cada indicador, foram utilizados parâmetros máximos e mínimos, em cada indicador, para transformá-lo, também, num indicador padronizado, com valores variando de 0,000 a 1,000. Cada indicador teve seu valor normalizado numa escala que varia entre 0 e 1, onde 0 corresponde à situação desejável, e 1 corresponde à pior situação, como pode ser observado na figura 4. A ausência de vulnerabilidade equivale a 0% de casos indesejados (ou, por exemplo, zero mortos por mil nascidos vivos, no caso da variável taxa de mortalidade de crianças de até 1 ano de idade) (ATLAS DA VULNERABILIDADE SOCIAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS, 2015).

Figura 5 - Como ler o IVS?



Fonte: Atlas da Vulnerabilidade Social nos Municípios Brasileiros (2015, p.18)

A situação máxima de vulnerabilidade, segundo os autores, foi estabelecida a partir de uma média encontrada para os dados municipais de cada um deles, considerando, para efeitos de cálculo, os valores relativos aos anos de 2000 e 2010, acrescidos de dois desvios-padrão, limitando em 1, mesmo para os municípios que extrapolaram esse valor. Sendo assim, a situação ideal onde não haveria vulnerabilidade social se daria por meio da não ocorrência de casos em cada uma das três dimensões e o valor máximo, a partir da pior situação encontrada em cada uma delas. Dessa forma, quanto maior o indicador, maior a vulnerabilidade social e, portanto, maior a pobreza e desigualdade no local.

3.5.1 Dimensões do IVS

O IVS é composto pelas seguintes dimensões:

- IVS Infraestrutura Urbana: Procura observar as condições de acesso aos serviços de saneamento básico e de mobilidade urbana, por serem dois aspectos relacionados ao

lugar de domicílio das pessoas que impactam significativamente na qualidade de vida. Para compor essa dimensão, foram coletados dos Censos Demográficos, indicadores sobre a presença de redes de abastecimento de água, de serviços de esgotamento sanitário e coleta de lixo no território, bem como o indicador do tempo gasto no deslocamento entre a moradia e o local de trabalho, pela população ocupada de baixa renda. O quadro 3 apresenta os três indicadores que compõem o IVS Infraestrutura Urbana, com suas descrições e respectivos pesos.

Quadro 3 - Descrição e peso dos indicadores que compõem o IVS Infraestrutura Urbana

Descrição e peso dos indicadores que compõem o subíndice IVS Infraestrutura Urbana		
Indicador	Descrição	Peso
a) Percentual de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados	Razão entre o número de pessoas que vivem em domicílios cujo abastecimento de água não provém de rede geral e cujo esgotamento sanitário não é realizado por rede coletora de esgoto ou fossa séptica, e a população total residente em domicílios particulares permanentes, multiplicada por 100. São considerados apenas os domicílios particulares permanentes.	0,300
b) Percentual da população que vive em domicílios urbanos sem serviço de coleta de lixo	Razão entre a população que vive em domicílios sem coleta de lixo e a população total residente em domicílios particulares permanentes, multiplicada por 100. Estão incluídas as situações em que a coleta de lixo é realizada diretamente por empresa pública ou privada, ou o lixo é depositado em caçamba, tanque ou depósito fora do domicílio, para posterior coleta pela prestadora do serviço. São considerados apenas os domicílios particulares permanentes, localizados em área urbana.	0,300
c) Percentual de pessoas que vivem em domicílios com renda <i>per capita</i> inferior a meio salário mínimo e que gastam mais de uma hora até o trabalho no total de pessoas ocupadas, vulneráveis e que retornam diariamente do trabalho.	Razão entre o número de pessoas ocupadas, de 10 anos ou mais de idade, que vivem em domicílios com renda <i>per capita</i> inferior a meio salário mínimo, de agosto de 2010, e que gastam mais de uma hora em deslocamento até o local de trabalho, e o total de pessoas ocupadas nessa faixa etária que vivem em domicílios com renda <i>per capita</i> inferior a meio salário mínimo, de agosto de 2010, e que retornam diariamente do trabalho, multiplicado por 100.	0,400

Fonte: Atlas da Vulnerabilidade Social nos Municípios Brasileiros (2015, p. 14)

Ao relacionar saneamento básico e mobilidade urbana, é possível observar uma interligação entre ambos, concluindo que as pessoas que moram em locais que carecem de abastecimento de água, esgotamento sanitário adequado e serviço de coleta de lixo são as mesmas que perdem muito tempo no deslocamento de casa até seu local de trabalho. Tais variáveis afetam diretamente a qualidade de vida e prejudicam o desenvolvimento humano.

- IVS Capital Humano: Envolve dois aspectos que determinam as perspectivas (atuais e futuras) de inclusão social dos indivíduos, isto é, Saúde e Educação. Nesse sentido, as variáveis que compõem essa dimensão, apresentadas no quadro 4, refletem não só a presença, mas também as possibilidades de sua ampliação pelas gerações mais jovens.

Quadro 4 - Descrição e peso dos indicadores que compõem o IVS Capital Humano

Descrição e peso dos indicadores que compõem o subíndice IVS Capital Humano

Indicador	Descrição	Peso
a) Mortalidade até um ano de idade	Número de crianças que não deverão sobreviver ao primeiro ano de vida, em cada mil crianças nascidas vivas.	0,125
b) Percentual de crianças de 0 a 5 anos que não frequentam a escola	Razão entre o número de crianças de 0 a 5 anos de idade que não frequentam creche ou escola, e o total de crianças nesta faixa etária (multiplicada por 100).	0,125
c) Percentual de pessoas de 6 a 14 anos que não frequentam a escola	Razão entre o número de pessoas de 6 a 14 anos que não frequentam a escola, e o total de pessoas nesta faixa etária (multiplicada por 100).	0,125
d) Percentual de mulheres de 10 a 17 anos de idade que tiveram filhos	Razão entre o número de mulheres de 10 a 17 anos de idade que tiveram filhos, e o total de mulheres nesta faixa etária (multiplicada por 100).	0,125
e) Percentual de mães chefes de família, sem fundamental completo e com pelo menos um filho menor de 15 anos de idade, no total de mães chefes de família	Razão entre o número de mulheres que são responsáveis pelo domicílio, que não têm o ensino fundamental completo e têm pelo menos um filho de idade inferior a 15 anos morando no domicílio, e o número total de mulheres chefes de família (multiplicada por 100). São considerados apenas os domicílios particulares permanentes.	0,125
f) Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade	Razão entre a população de 15 anos ou mais de idade que não sabe ler nem escrever um bilhete simples, e o total de pessoas nesta faixa etária (multiplicada por 100).	0,125
g) Percentual de crianças que vivem em domicílios em que nenhum dos moradores tem o ensino fundamental completo	Razão entre o número de crianças de até 14 anos que vivem em domicílios em que nenhum dos moradores tem o ensino fundamental completo, e a população total nesta faixa etária residente em domicílios particulares permanentes (multiplicada por 100).	0,125
h) Percentual de pessoas de 15 a 24 anos que não estudam, não trabalham e possuem renda domiciliar <i>per capita</i> igual ou inferior a meio salário mínimo (2010), na população total dessa faixa etária	Razão entre as pessoas de 15 a 24 anos que não estudam, não trabalham e com renda <i>per capita</i> inferior a meio salário mínimo, de agosto de 2010, e a população total nesta faixa etária (multiplicada por 100). São considerados apenas os domicílios particulares permanentes.	0,125

Fonte: Atlas da Vulnerabilidade Social nos Municípios Brasileiros (2015, p. 15)

Ao apresentar variáveis que relacionam educação, saúde e renda, o IVS Capital Humano traz em suas variáveis, percentuais que ajudam a entender as desigualdades e a compreender como a relação entre elas contribui para maior ou menor vulnerabilidade social, afetando diretamente o desenvolvimento humano. Um exemplo disso é a composição do índice apresentar variáveis que relacionem taxa de mortalidade, baixa renda per capita, taxa de analfabetismo e Ensino Fundamental incompleto e demonstrar que, ao serem combinadas, elas levam a pobreza, desigualdade e vulnerabilidade social.

- IVS Renda e Trabalho: Este indicador agrupa não somente indicadores relativos à insuficiência de renda das famílias, no momento da coleta de dados (percentual de famílias com renda domiciliar *per capita* até R\$ 255, 00 mensais, em agosto de 2010) como incorpora outros fatores que, associados ao fluxo de renda insuficiente, configuram um estado de insegurança de renda das famílias: a desocupação de adultos,

a ocupação informal de adultos pouco escolarizados, a dependência da família com relação à renda de pessoas idosas, assim como a presença de trabalho infantil, como demonstrado no quadro 5.

Quadro 5 - Descrição e peso dos indicadores que compõem o IVS Renda e Trabalho

Descrição e peso dos indicadores que compõem o subíndice IVS Renda e Trabalho

Indicador	Descrição	Peso
a) Proporção de pessoas com renda domiciliar <i>per capita</i> igual ou inferior a meio salário mínimo (2010)	Proporção dos indivíduos com renda domiciliar <i>per capita</i> igual ou inferior a R\$ 255,00 mensais (em reais de agosto de 2010), equivalente a meio salário mínimo nessa data. O universo de indivíduos é limitado àqueles que vivem em domicílios particulares permanentes.	0,200
b) Taxa de desocupação da população de 18 anos ou mais de idade	Percentual da população economicamente ativa (PEA) nessa faixa etária que estava desocupada, ou seja, que não estava ocupada na semana anterior à data do censo, mas havia procurado trabalho ao longo do mês anterior à data dessa pesquisa.	0,200
c) Percentual de pessoas de 18 anos ou mais sem fundamental completo e em ocupação informal	Razão entre as pessoas de 18 anos ou mais sem fundamental completo, em ocupação informal, e a população total nesta faixa etária, multiplicada por 100. Ocupação informal implica que trabalham, mas não são: empregados com carteira de trabalho assinada, militares do exército, da marinha, da aeronáutica, da polícia militar ou do corpo de bombeiros, empregados pelo regime jurídico dos funcionários públicos ou empregadores e trabalhadores por conta própria com contribuição a instituto de previdência oficial.	0,200
d) Percentual de pessoas em domicílios com renda <i>per capita</i> inferior a meio salário mínimo (de 2010) e dependentes de idosos	Razão entre as pessoas que vivem em domicílios com renda <i>per capita</i> inferior a meio salário mínimo, de agosto de 2010, e nos quais a renda de moradores com 65 anos ou mais de idade (idosos) corresponde a mais da metade do total da renda domiciliar, e a população total residente em domicílios particulares permanentes (multiplicada por 100).	0,200
e) Taxa de atividade das pessoas de 10 a 14 anos de idade	Razão das pessoas de 10 a 14 anos de idade que eram economicamente ativas, ou seja, que estavam ocupadas ou desocupadas na semana de referência do censo entre o total de pessoas nesta faixa etária (multiplicada por 100). Considera-se desocupada a pessoa que, não estando ocupada na semana de referência, havia procurado trabalho no mês anterior a essa pesquisa.	0,200

Fonte: Atlas da Vulnerabilidade Social nos Municípios Brasileiros (2015, p.16)

O IVS Renda e Trabalho relaciona baixa renda per capita, percentual de pessoas que ocupam trabalhos informais, Ensino Fundamental incompleto e taxa de pessoas ativas no mercado de trabalho, onde demonstra que, quando combinadas essas variáveis, resultam em uma maior vulnerabilidade social e, portanto, um menor desenvolvimento humano.

A partir do exposto, observa-se que o IVS se apresenta como um indicador que poderia complementar o IDHM por apresentar informações igualmente importantes ao desenvolvimento humano, além de possibilitar o mapeamento de locais que possuem alta concentração de renda. Em conjunto, os dois indicadores poderiam ser utilizados como base para formulação de políticas públicas municipais.

3.5.2 Aplicação do IVS em Niterói

Visando aplicar os conceitos do IVS no município de Niterói, foram coletados dados do Atlas de Vulnerabilidade Social, dos anos de 2000 e 2010, como apresentados pelo quadro 6:

Quadro 6 - Aplicação do IVS em Niterói

UF	Município	Ano	IVS	IVS Infraestrutura Urbana	IVS Capital Humano	IVS Renda e Trabalho
RJ	Niterói	2000	0,291	0,323	0,275	0,276
RJ	Niterói	2010	0,224	0,289	0,215	0,167

Fonte: Adaptado de Atlas da Vulnerabilidade Social (2015)⁸

Considerando que quanto mais próximo de 1, maior a vulnerabilidade social, a partir do quadro, pode-se observar que Niterói possuía uma vulnerabilidade social considerada baixa em 2000 (0,200 – 0,300) e evoluiu para o nível muito baixo em 2010 (0-0,200), onde a dimensão do município em que se observou maior vulnerabilidade foi o IVS Infraestrutura Urbana, que alcançou vulnerabilidade social média em 2000 (0,300 – 0,400), reduzindo para baixa em 2010 (0,200-0,300). A dimensão que apresentou melhores resultados e, portanto, menor vulnerabilidade social foi a dimensão avaliada pelo IVS Renda e Trabalho, que apresentou um resultado muito baixo em 2010.

Porém, ao analisar o IVS de Niterói utilizando as UDHS como medida de espacialidade nos anos 2000 e 2010, pode-se observar que: em 2000, o IVS mais alto, isto é, a área de Niterói com maior vulnerabilidade social, foi Pendotiba (0,670), seguido de Muriqui/Maria Paula (0,668) e Cafubá/Cantagalo (0,664), enquanto os locais com IVS mais baixo foram: Icarai/Restaurante Tenore Gourmet (0,077), seguido pelo Morro Vila Ipiranga/Fonseca (0,079) e por Icarai – Praia (0,084). Já em 2010, os locais que possuíam maior vulnerabilidade social eram: Cafubá/Cantagalo (0,552); Itaipu/Engenho do Mato (0,502) e Favela do Inferninho (0,500), enquanto os de menor IVS foram: Edifício Santo Antônio/Edifício São Lourenço (0,067); Morro Vila Ipiranga (0,072) e Maria Paula/Santa Bárbara (0,080).

Mais uma vez, é possível concluir que o município é marcado por disparidades, de modo que, dentro de seu território há áreas com alta vulnerabilidade social e outras em que seu valor é praticamente nulo, reforçando novamente as críticas (FOSTER et al, 2005; HICKS, 1997;

⁸ Retirado de : <<https://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=1601062>> Acesso em: 18 de setembro de 2018

ROCHA, 2003; SETH, 2009) que apontam para o fato do IDHM ocultar desigualdades econômicas e sociais.

Para o professor de Antropologia do curso de Segurança Pública da Universidade Federal Fluminense (UFF), Lênin Pires, os contrastes que o estudo revela são compatíveis com as diferenças de investimentos públicos nas áreas nobres e mais pobres. Segundo ele, quem mora nas áreas mais nobres do município, tem relações íntimas com o Poder Público e também têm influência sobre os governantes, devido aos cargos que ocupam. São essas pessoas que pautam as necessidades de políticas públicas para a região e que acabam utilizando-as em benefício próprio, solicitando maior policiamento na região em que residem, por exemplo. Esse tipo de situação não ocorre em regiões mais pobres, mesmo que estejam dentro do mesmo bairro.⁹

3.6 Criminalidade e Violência

A variável criminalidade e violência não é analisada pelos indicadores do PNUD, apesar de alguns autores (BECKER, 2013; DE JESUS MACEDO, 2016; KLEINSCHMITT et al., 2012) apresentarem estudos referentes à violência no estado do Rio de Janeiro. Poderia ser operacionalizada utilizando dados referentes ao nível de renda; nível de escolaridade; oportunidades sociais (analisando os serviços públicos oferecidos no local). Nesse trabalho será operacionalizado utilizando dados do Instituto de Segurança Pública (ISP) (2000-2010) analisando o município de Niterói/RJ.

É importante ressaltar que o desenvolvimento humano alto ou muito alto envolve baixas taxas de violência e criminalidade e necessita da existência da sensação de segurança, reforçando a percepção de Brasil e de Jesus Macedo (2016) e Kleinschmitt et al. (2012), que afirmam que a criminalidade está associada ao DH e que os homicídios são resultados das desigualdades sociais existentes dentro dos territórios, respectivamente.

⁹ JORNAL OGLOBO. **Estudo do Ipea revela contrastes sociais na Zona Sul de Niterói**. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/rio/bairros/estudo-do-ipea-revela-contrastes-sociais-da-zona-sul-de-niteroi-14694754>>. Acesso em 05 de setembro de 2018.

Dados do ISP¹⁰, do período de 2000 a 2017, apresentaram a taxa de letalidade violenta para cada 100 mil habitantes em Niterói, bem como a taxa de homicídio doloso e taxa de homicídio decorrente de intervenção policial, como demonstrado pelas tabelas e gráficos a seguir. Cada um desses dados, individualmente, apresenta uma face da violência e criminalidade do município.

Ao fim desse tópico, será apresentada uma tabela com uma média aritmética através da soma das variáveis taxa de letalidade violenta, taxa de homicídio doloso e taxa de homicídio decorrente de intervenção policial para os anos de 2000 a 2010, resultando na taxa de violência e criminalidade de Niterói a ser considerada nessa pesquisa.

Tabela 4 - Dados de Letalidade violenta em Niterói (2000-2017)

Ano	GRANDE NITERÓI		
	Letalidade Violenta	População	Taxa por 100 mil hab.
2000	727	1.427.307	50,9
2001	713	1.444.345	49,4
2002	976	1.461.727	66,8
2003	773	1.479.465	52,2
2004	681	1.497.571	45,5
2005	908	1.516.059	59,9
2006	795	1.534.944	51,8
2007	743	1.554.239	47,8
2008	729	1.573.961	46,3
2009	718	1.594.126	45,0
2010	682	1.614.751	42,2
2011	503	1.629.140	30,9
2012	480	1.643.056	29,2
2013	613	1.659.259	36,9
2014	589	1.670.484	35,3
2015	587	1.681.326	34,9
2016	678	1.691.817	40,1
2017	764	1.714.660	44,3

Fonte: Elaborado por ISP com base em informações da PCERJ e do IBGE

Fonte: Instituto de Segurança Pública (2018)

¹⁰ ISP Dados. Séries Históricas Letalidade Violenta. Disponível em: <<http://www.ispdados.rj.gov.br/Arquivos/SeriesHistoricasLetalidadeViolenta.pdf>>. Acesso em 06 de setembro de 2018.

Gráfico 6- Série Histórica de taxa de letalidade violenta por 100 mil habitantes no estado do RJ



Fonte: Instituto de Segurança Pública (2018)

Ao analisarmos os dados acima, é possível observar que a taxa de letalidade violenta apresentou algumas variações ao longo dos anos, apresentando alguns períodos de redução, como em 2010 e 2011, por exemplo. Porém, de um modo geral, não é possível observar uma diminuição progressiva de seus valores ao longo dos anos.

Realizando um recorte do período entre 2000 e 2010, observa-se que esse fenômeno se repete. Porém de 2002 a 2010, observa-se uma redução de 18,3% na taxa de letalidade violenta. Nesse período, a taxa mais alta apresentada pelo município foi de 54,7% em 2002 e a mais baixa foi de 36,4% em 2010.

A tabela e gráfico a seguir apresentam dados referentes a homicídio doloso em Niterói entre 2000 e 2017:

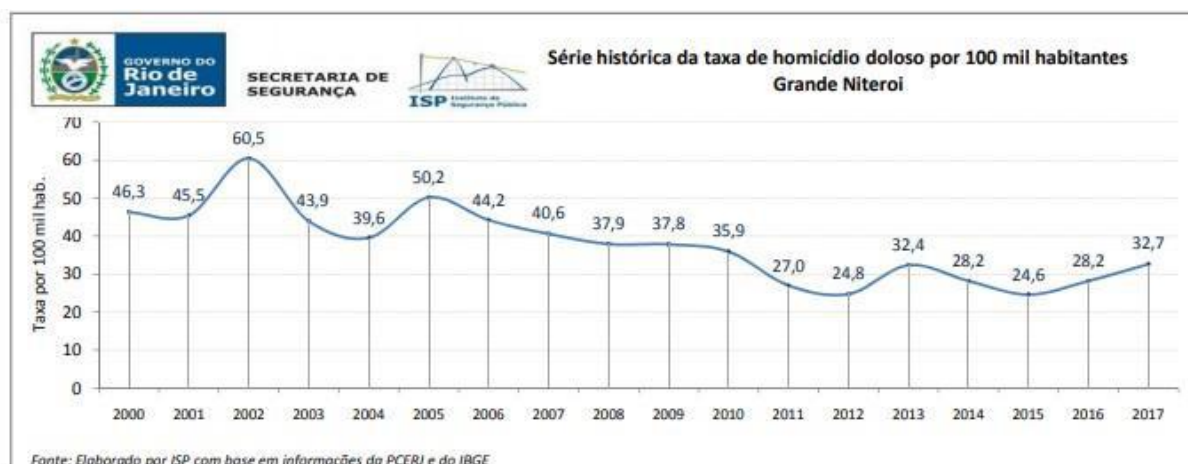
Tabela 5 - Dados de Homicídio Doloso em Niterói (2000-2017)

GRANDE NITERÓI			
Ano	Homicídio Doloso	População	Taxa por 100 mil hab.
2000	661	1.427.307	46,3
2001	657	1.444.345	45,5
2002	884	1.461.727	60,5
2003	650	1.479.465	43,9
2004	593	1.497.571	39,6
2005	761	1.516.059	50,2
2006	679	1.534.944	44,2
2007	631	1.554.239	40,6
2008	597	1.573.961	37,9
2009	603	1.594.126	37,8
2010	580	1.614.751	35,9
2011	440	1.629.140	27,0
2012	407	1.643.056	24,8
2013	537	1.659.259	32,4
2014	471	1.670.484	28,2
2015	414	1.681.326	24,6
2016	477	1.691.817	28,2
2017	562	1.714.660	32,7

Fonte: Elaborado por ISP com base em informações da PCERJ e do IBGE

Fonte: Instituto de Segurança Pública (2018)

Gráfico 7- Série histórica da taxa de homicídio doloso por 100 mil habitantes em Niterói (2000-2017)



Fonte: Instituto de Segurança Pública (2018)

Diante dos dados expostos acima, é possível observar que, da mesma forma que a taxa de letalidade violenta, a taxa de homicídio doloso apresenta pequenas diminuições em alguns períodos de tempo, como de 2005 a 2012.

Ao analisarmos o período entre 2000 e 2010, nota-se um aumento de 14,2% da taxa de homicídio doloso entre 2000 e 2002, seguida por uma pequena oscilação entre 2003 e 2005 e com uma diminuição de 14,3%.

Dessa forma, observa-se que a taxa de homicídio doloso no município apresenta valores bem elevados, alcançando seu máximo em 2002, com 60,5% de mortes para cada mil habitantes, e mesmo tendo apresentado diminuições, seu valor mais baixo foi de 24,8% em 2012, que ainda é uma taxa bem elevada.

A tabela e gráfico a seguir apresentam dados de homicídio por intervenção policial no município para o período de 2000 a 2017.

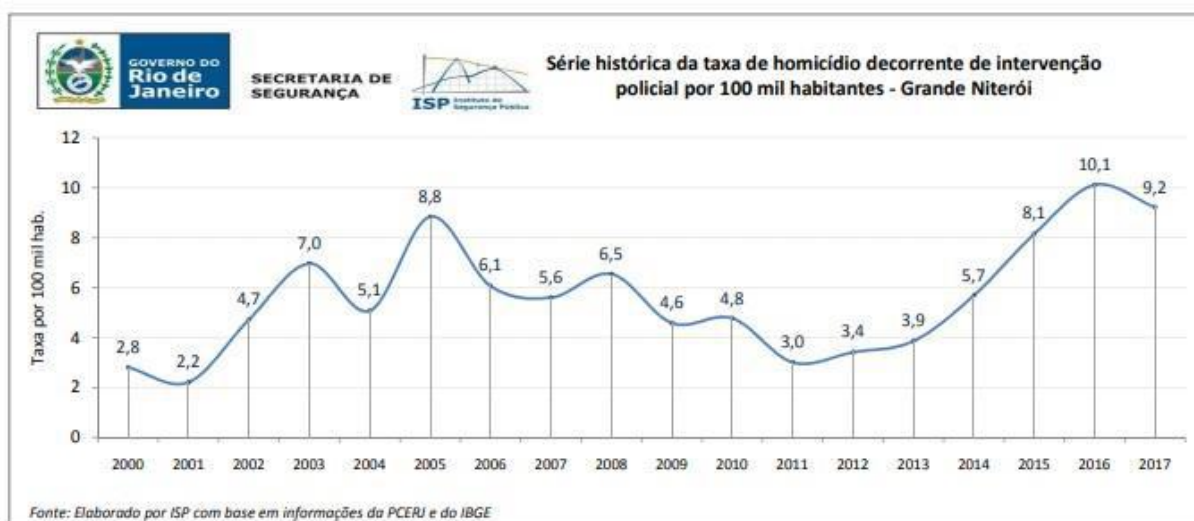
Tabela 6 - Dados homicídios por intervenção policial por 100 mil habitantes em Niterói (2000-2017)

Ano	GRANDE NITERÓI		
	Homicídio decorrente de intervenção policial	População	Taxa por 100 mil hab.
2000	40	1.427.307	2,8
2001	32	1.444.345	2,2
2002	69	1.461.727	4,7
2003	103	1.479.465	7,0
2004	76	1.497.571	5,1
2005	134	1.516.059	8,8
2006	93	1.534.944	6,1
2007	87	1.554.239	5,6
2008	103	1.573.961	6,5
2009	73	1.594.126	4,6
2010	77	1.614.751	4,8
2011	49	1.629.140	3,0
2012	56	1.643.056	3,4
2013	64	1.659.259	3,9
2014	95	1.670.484	5,7
2015	137	1.681.326	8,1
2016	171	1.691.817	10,1
2017	162	1.714.660	9,3

Fonte: Elaborada por ISP com base em informações da PCERJ e do IBGE

Fonte: Instituto de Segurança Pública (2018)

Gráfico 8- Série histórica da taxa de homicídio decorrente de intervenção policial por 100 mil habitantes em Niterói (2000-2017)



Fonte: Instituto de Segurança Pública (2018)

A partir da análise dos dados acima, é possível observar que houve um aumento de 7,1% entre os anos 2011 e 2016, na taxa de homicídio decorrente de intervenção policial em Niterói.

Em relação ao período entre 2000 e 2010, é possível observar alguns aumentos seguidos de pequenas reduções, como entre 2000 e 2003. O valor mais alto atingido no período foi de 8,8% em 2006 e o mais baixo, de 2,2% em 2001.

A fim de realizar uma análise conjunta das variáveis, foi elaborada a tabela abaixo, que apresenta uma média aritmética derivada da soma das taxas de letalidade violenta, homicídio doloso e homicídio causado por intervenção policial para o período de 2000 a 2010.

A fórmula utilizada para o cálculo foi a seguinte:

Taxa (Tx) de violência e criminalidade = Tx letalidade violenta + Tx homicídio doloso + Tx de homicídio causado por intervenção policial / 3

Tabela 7 - Média aritmética das taxas de violência e criminalidade em Niterói (2000-2010)

Ano	Taxa de violência e criminalidade em Niterói (por 100 mil hab)
2000	33,33
2001	32,36
2002	44
2003	34,36
2004	30,07
2005	39,63

2006	34,04
2007	31,33
2008	30,02
2009	29,13
2010	27,63

Fonte: Adaptado de ISP (2018)

Ao analisar a média aritmética das taxas, que compõe, portanto, a média utilizada nesse trabalho para mensurar a violência e criminalidade em Niterói, é possível observar que as médias encontradas alcançam seu maior valor em 2002. No período de 2005 a 2010, observou-se uma redução de 12% na violência e criminalidade do município, o que pode indicar uma melhora nos índices.

Por fim, a partir da análise conjunta das tabelas e gráficos, é possível concluir que o município possui altas taxas violência e criminalidade e apesar de ter apresentado uma tendência de redução para o período de 2005 a 2010, seus valores ainda são bastante elevados para um local altamente desenvolvido.

A partir das variáveis expostas nesse capítulo, foi possível observar que o IDHM esconde consistentes desigualdades socioespaciais no município de Niterói, tampouco é capaz de medir o desenvolvimento humano considerando a violência e a criminalidade presentes no território. Se o índice fosse capaz de considerar as variáveis de pobreza e desigualdade e violência e criminalidade, não seria possível afirmar que o desenvolvimento humano de Niterói pode ser classificado como muito alto, tendo em vista que o município apresenta algumas regiões com altas taxas de vulnerabilidade social e de violência. Caso o IDHM seja utilizado como guia para formulação de políticas públicas, se analisado pela via das UDHs, é possível observar as áreas que mais carecem de saúde e educação nos municípios e assim, realizar maiores investimentos. Porém, se o objetivo for a elaboração de políticas públicas de mobilidade urbana e segurança, o IDHM talvez não seja a melhor opção.

4. CONCLUSÃO

O trabalho procurou analisar a capacidade do IDHM de medir o desenvolvimento humano, sem a intenção de estabelecer uma nova metodologia para o cálculo do DH. Utilizando a abordagem das capacidades de Amartya Sen, buscou-se integrar novas dimensões, consideradas essenciais ao desenvolvimento.

As dimensões renda, educação e esperança de vida não são as únicas dimensões que devem ser analisadas. Devem ser incluídas também variáveis que possam afetar as capacidades das pessoas em relação a seu futuro, considerando, portanto, a necessidade das pessoas viverem em um local seguro e não violento, assim como o combate à pobreza e a desigualdade.

Uma das dificuldades encontradas ao decorrer da pesquisa foi a falta de acesso a dados e estatísticas confiáveis em nível municipal e isso justifica a escolha de determinadas variáveis para a análise do DH em Niterói.

Observou-se que utilizar somente o IDHM para medir o desenvolvimento humano de Niterói não é suficiente e, analisando as dimensões escolhidas para compor essa pesquisa, verificou-se a presença de grandes desigualdades econômicas e sociais entre os bairros do município e outras existentes dentro do mesmo bairro, além de altas taxas de violência e criminalidade. E, apesar de dentro de Niterói existirem algumas áreas que tenham alcançado bons indicadores de educação, saúde e longevidade, estas ainda estão sujeitas as altas taxas de violência e criminalidade. Isso reforça as críticas (FERES; MANCERO, 2001; FOSTER et al, 2005; GOR; GITAU, 2010; HICKS, 1997; ROCHA, 2003; SETH, 2009; VEIGA, 2003) relativas à simplicidade do IDHM que, ao utilizar somente três variáveis para medir o desenvolvimento humano, acaba por apresentar médias e ocultar desigualdades econômicas e sociais.

É importante ressaltar também a importância do debate em torno da eficiência no uso dos recursos públicos como apontado por diversos pesquisadores (BOHN; ERVILHA; DALBERTO, 2016; GOR; GITAU, 2010; REZENDE; SLOMSKI; CORRAR, 2005). Apesar de não ser a pretensão do IDHM de analisar se os recursos públicos estão sendo alocados de acordo com as prioridades governamentais, é importante destacar que cumprir com essa premissa é relevante para alcançar um alto desenvolvimento humano, já que, ao utilizar recursos públicos de forma mais eficiente o município tem a possibilidade de investir em outras áreas (como segurança pública, por exemplo) que não necessariamente são avaliadas pelo IDHM mas que são importantes para o DH.

Considerando que para atingir um DH muito alto, o município deveria dispor de bons resultados nos indicadores de educação, longevidade e renda e obter resultados baixos relativos à pobreza e desigualdade e violência e criminalidade, é possível afirmar que Niterói não disporia de um DH muito alto, se considerada a concepção de DH apresentada nessa pesquisa, e necessitaria da elaboração de políticas públicas visando minimizar as desigualdades presentes no local e minimizar suas ocorrências de violência, garantindo assim, uma melhoria na qualidade de vida da população.

Esta forma de analisar o DH não está imune a críticas, porém cumpre seu objetivo no sentido de permitir uma análise mais completa do DH no município de Niterói. É importante entender que o desenvolvimento humano não é um conceito estático e limitado. As necessidades humanas variam de acordo com o tempo e é importante que haja um instrumento capaz de mensurar essa evolução e mapear essas necessidades, permitindo assim, uma análise mais real e completa do desenvolvimento humano.

REFERÊNCIAS

AROSA, Armando de C.C. **As Políticas Educacionais de Niterói entre 2002 e 2008**. 2011. 13 f. Disponível em:

<<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/comunicacoesRelatos/0076.pdf>>. Acesso em 09 de agosto de 2018.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO DO BRASIL.2013. **Índice De Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro** - Brasília: PNUD. Ipea, FJP 2013. 96 p. – (Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013).

_____. **Desenvolvimento Humano**. Disponível em:

<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/desenvolvimento_humano/>. Acesso em 20 de junho de 2018.

_____. **Qual a diferença entre o IDH e o IDHM**. Disponível em:

<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/perguntas_frequentes/#2>. Acesso em 30 de junho de 2018.

ATLAS DA VULNERABILIDADE SOCIAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS.2015. / editores: Marco Aurélio Costa, Bárbara Oliveira Marguti. – Brasília : IPEA, 2015. 77 p.

BATALHÃO, A.C et.al. **Dimensões do Desenvolvimento Humano: O caso da região de Ribeirão Preto - SP. In: Interações (Campo Grande)** v. 19, n. 2, abr./jun. 2018. p. 237-256

BAUER, Raymond. **Social indicators**. Cambridge, MIT Press, 1967.

BECKER, K. L. **Uma análise do efeito dos gastos públicos em educação sobre a criminalidade no Brasil**. Brasília: ESAF, 2013.

BERCOVICI, Gilberto. **A Problemática da Constituição dirigente: Algumas Considerações sobre o Caso Brasileiro**. Revista de Informação Legislativa, n. 142, ano 36, abr./jun. 1999. Disponível em:
<<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/474/r142-06.PDF?sequence=4>> Acesso em: 07 jul. 2018.

_____. **A Questão Social, a Constituição de 1988 e os Desafios do Desenvolvimento**. In: SOUZA, Pedro de. (Org.). Brasil, Sociedade em Movimento. São Paulo: Paz e Terra/Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2015a, v., p. 77-83. DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2318-8235.v102i0p457-467>.

_____. **Constituição Econômica e dignidade da pessoa humana.** Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. V. 102, pp. 457-467, já./dez. 2007.

_____. **Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais.** São Paulo: Quartier Latin, 2011.

_____. **Estado, planejamento e direito público no Brasil Contemporâneo.** In: CARDOSO JR, José Celso; SANTOS, Eugênio A. Vilela dos. (Org.). PPA 2012-2015: Experimentalismo Institucional e Resistência Burocrática. Brasília: IPEA, 2015b, v., p. 19-36.

_____. **Estado intervencionista e Constituição Social no Brasil: o silêncio ensurdecedor de um diálogo entre ausentes.** In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (Orgs). Vinte anos da Constituição Federal de 1988. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2009.

_____. **Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado.** In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). Políticas públicas: reflexões para um conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. **A constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Económica.** Boletim de Ciências Econômicas. V. XLIX, pp. 57-77, 2006.

BOHN, L.; ERVILHA, G. T.; DALBERTO, C. R. IDHM e Eficiência: O Desenvolvimento Municipal Sob um Novo Prisma. In: Encontro Nacional de Economia, 43, 2015. **Anais...** Florianópolis: ANPEC, 2015, 1-18.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

_____. Lei Complementar n 101, de 4 de Maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Lex.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 2000.

BRASIL, Raphael Gomes; DE JESUS MACEDO, Joel. Novas dimensões para o IDH segundo a abordagem das capacitações. **Economia & Região**, v. 4, n. 1, p. 103-120.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. **O conceito de políticas públicas em direito**. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Editora Saraiva, 2006, pp. 1-49.

_____. **Primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional**. In: SMANIO, GianpaoloPoggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; BRASIL, Patricia Cristina. *O direito na fronteira das políticas públicas*. São Paulo: Páginas & Letras, 2015, pp. 7-11.

CARDOSO, A. L. Indicadores sociais e políticas públicas: algumas notas críticas. **Revista Proposta**, n.77, jun/ago, 1998.

DASGUPTA, P. and WEALE, M. 1992. **On Measuring the Quality of Life**. *World Development*, Vol. 20, No. 1, pp. 119-131.

DEATON, Angus. "Os EUA já não podem mais esconder o problema de sua pobreza extrema". **Gazeta do povo**. 27 de janeiro de 2018. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/mundo/os-eua-ja-nao-podem-mais-esconder-o-problema-de-sua-pobreza-extrema-e438dgoao8d3pjfevd82qupwg>> Acessado em: 08 de julho de 2018.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Lei nº 4.528, de 28 de março de 2005. Estabelece as diretrizes para a organização do Sistema de Ensino do Estado do Rio de Janeiro. **Lex**. Rio de Janeiro. RJ.2005.

_____. **Lei nº. 5.311 de 14 de novembro de 2008**. ALTERA A LEI ESTADUAL Nº. 4.528, DE 28 DE MARÇO DE 2005, E AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A CRIAR NO ÂMBITO DA SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO O "PROGRAMA ESCOLA-INFÂNCIA." **Lex**. Rio de Janeiro. RJ. 2008.

FERES, J. C.; MANCERO, X. **La Medición del Desarrollo Humano: Elementos de um debate**. CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), 2001, p. 333-365.

FILHO, G. A. L; FIALHO, T. M. M. Relação entre indicadores de gestão pública e de desenvolvimento dos municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 20, n. 67, Jul./Dez. 2015.

FOSTER, J. E., LOPEZ-CALVA, L. and M. SZEKELY (2005). Measuring the Distribution of Human Development: methodology and an application to Mexico. **Journal of Human Development** 6(1):529.

GOR, S. O.; GITAU, C. M. W. Rethinking the HDI: a more theoretically consistent alternative. **International Journal of Sustainable Development**, v. 1, n. 5, p. 85-90, 2010.

HERCULANO, Selene. A qualidade de vida e seus indicadores. In: HERCULANO, Selen; DE SOUZA PORTO, Marcelo Firpo; DE FREITAS, Carlos Machado (Org.). **Qualidade de vida e Riscos Ambientais**. Niterói: Eduff, 2000.

HICKS, D. A. (1997). **The Inequality-Adjusted Human Development Index: A Constructive Proposal**. World Development. Vol. 25. No. 8 pp. 1283-1298.

Homicídios de jovens crescem 326,1% no Brasil, mostra Mapa da Violência. **Agência Brasil**, 2013. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-07-18/homicidios-de-jovens-crescem-3261-no-brasil-mostra-mapa-da-violencia>>. Acesso em: 22 de agosto de 2018.

JANNUZZI, Paulo de Martino e GUIMARÃES, José Ribeiro Soares. Indicadores sintéticos no processo de formulação e avaliação de políticas públicas: limites e legitimidades. Trabalho apresentado no XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais. **Anais...** ABEP, Caxambú-MG. 20-24 de Setembro de 2004.

_____. Considerações sobre uso, abuso e mau uso de indicadores nas políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 36(1):51-72, 2002.

KOVACEVIC, M. **Human Development Research Paper: review of HDI critiques and potential improvements**. Nova Iorque: UNDP, 2011.

LIND, N.C. (1992). Some thoughts on the human development index. *Social Indicators Research* 27:89 – 101, 1992.

MARTINS, A. R. P.; FERRAZ, F. T.; COSTA, M. da. Sustentabilidade ambiental como nova dimensão do Índice de Desenvolvimento Humano dos países. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro, v. 13, n. 26, p. 139-162, dez. 2006.

MCGILLIVRAV, M.; WHITE, H. Measuring development? The UNDP's human development index. **Journal of International Development**, v. 5, n. 2, p. 183-92, 1993.

MORSE, S.; VOGIATZAKIS, I. N. Resource use and deprivation: geographical analysis of the ecological footprint and town send index for England. **Sustainability**, v. 6, n. 8. p. 4749-71, 2014.

MOURA, Eliana Perez Gonçalves de e PEREIRA, Gislane Cristina. Desenvolvimento Humano - Repensando conceitos no âmbito interdisciplinar. **Revista Contrapontos - Eletrônica**. vol 17 - n. 4 - Itajaí - out-dez 2017. ISSN: 1984-7114.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **PNUD analisa o impacto do IDHM na gestão pública brasileira**. Brasília: PNUD, 2014.

Disponível em:

<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/presscenter/articles/2014/04/24/pnud-analisa-o-impacto-do-idhm-na-gest-o-p-blica-brasileira.html>. Acesso em 21 de maio de 2018.

_____. **Desenvolvimento Humano e IDH**. PNUD Brasil, 2018a. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0.html>> Acesso em: 21 de maio de 2018.

_____. **O que é Desenvolvimento Humano**. PNUD Brasil, 2018b. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-desenvolvimento-humano.html>> Acesso em 20 de junho de 2018.

MILES, I. **Social indicators for human development**. New York, St. Martin's Press, 1985.

MURRAY, J. L. (1993). Development data constraints and the Human Development Index. In D. G. Westerndorff and D. Ghai (eds) **Monitoring Social Progress in the 1990s**, pp. 40–64.

REZENDE, A. J.; SLOMSKI, V.; CORRAR, L. J. A gestão pública municipal e a eficiência dos gastos públicos: Uma investigação empírica entre as políticas públicas e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos municípios do Estado de São Paulo. **Revista Universo Contábil**, ISSN 1809-3337, Blumenau, v. 1, n. 1, p 24 - 40, jan./abr. 2005.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

SAGAR, A. and NAJAM, A. (1998). The human development index: a critical review. **Ecological Economics** .vol.25. no 3. (June 1998): 249–264.

SEADE. **Monitoração de prioridades de desenvolvimento com equidade social**. In: Qualidade de vida, Observatórios, Experiências e Metodologias/organização de Tânia Margarete Mezzomo Keinert, Ana Paula Karruz - São Paulo : Annablume : Fapesp, 2002.

SEN, Amartya. **O desenvolvimento como expansão de capacidades**. Lua Nova nº 28-29. São Paulo. Apr. 1993.

_____. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta, São Paulo, Companhia das Letras, 2000.

SETH, S. (2009). **Inequality, Interactions, and Human Development**. *Journal of Human Development and Capabilities*, v. 10, 375-396.

SILVA, A.A.P (2009). Análise Crítica da Utilização do IDHM como Critério para Alocação de Recursos para Habitação. Trabalho apresentado ao XXXIII Encontro da ANPAD. **Anais...**São Paulo/SP - 19 a 23 de setembro de 2009.

Srinivasan, T.N. (1994a). Human Development: A New Paradigm or Reinvention of the Wheel? **The American Economic Review**, Vol. 84, No. 2, pp. 238-243.

TEIXEIRA, E. C. Movimentos sociais urbanos em Salvador: um mapeamento. In: LUZ, Ana Maria Carvalho (Org.). **Quem faz Salvador?** Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2002.

VEIGA, J. E. Problemas do uso ingênuo do IDH-M. **Valor**. 14/01/2003.

_____. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.